SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 5/2022

Sumário: Compete à jurisdição administrativa a apreciação dos litígios emergentes de contrato de mandato forense celebrado entre um advogado e um contraente público.

Processo n.º 51012/18.6YIPRT-A.P1.S1

Acordam os juízes, em pleno das secções cíveis, no Supremo Tribunal de Justiça

I — Relatório

«Z... e Associados, Sociedade de Advogados, R.l.», apresentou requerimento de injunção contra **«Águas do Norte, S. A.»**, reclamando desta o pagamento da quantia de 118.454,40 €, mais juros, relativa aos serviços de advocacia prestados na sequência da outorga de quatro mandatos judiciais.

A R. deduziu oposição, invocando a exceção dilatória de erro no meio processual usado e a exceção perentória da prescrição do crédito da A., tendo também impugnado os factos por esta alegados.

A Autora respondeu à matéria da defesa por exceção.

No despacho saneador, o Exmo. Juiz deixou exarado o seguinte:

«Colocou este tribunal oficiosamente a questão de saber se o contrato de avença celebrado entre as partes constituiu um contrato administrativo ou um contrato meramente civil.

Apenas o autor se apresentou a responder a essa questão conforme fls. 85 e seguintes.

Assim, apesar de resultar dos autos que a ré é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (cf. estatutos a fls. 42 e seguintes publicados no DR de 29.5), e a mesma estar obrigada a seguir as normas infra expostas na contratação de serviços, ainda que forenses, não está configurada de forma segura a competência da jurisdição administrativa, tendo em conta que a ré nenhum facto alegou (e demonstrou) que permita enquadrar esse acordo no art. 200.º, do CPA ou no DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Pelo exposto, declara-se o Tribunal competente.»

Desta decisão recorreu a R., tendo a Relação do Porto confirmado o decidido na 1.ª instância, reiterando a competência da jurisdição comum.

Continuando inconformada, apresentou a R. recurso de revista, admitida como «normal», nos termos dos artigos 671.º/2/a) e 629.º/2/a) do CPC, sustentando que a competência deve ser atribuída à jurisdição administrativa.

Tendo este Supremo Tribunal de Justiça, por acórdão de 30/06/2020, negado a revista.

Ainda e mais uma vez inconformado, veio a R. interpor recurso para o Pleno das Secções Cíveis do Supremo Tribunal de Justiça, com vista à uniformização de jurisprudência, nos termos dos artigos 688.º e ss. do CPC, invocando, como fundamento, a contradição entre o Acórdão recorrido e o Acórdão deste Supremo Tribunal de Justiça de 02/06/2020 proferido no processo n.º 45.639/18.3YIPRT.G1.S1, tendo formulado conclusões em que identifica a questão fundamental de direito decidida de forma contraditória nos acórdãos em confronto — saber se são os Tribunais Comuns ou os Tribunais Administrativos os Tribunais competentes para dirimir um litígio emergente de um contrato de mandato forense celebrado entre a Recorrente e a Recorrida, sendo a Recorrente uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e a Recorrida uma sociedade de Advogados — e em que conclui a pedir que «*seja revogado o Acórdão-Recorrido, decidindo-se pela Incompetência Absoluta dos Tribunais Comuns para julgar os presentes autos e pela Competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais, nos termos em que tal foi decidido no Acórdão-Fundamento.»*

Terminou as suas alegações com as seguintes conclusões:

1 — O presente Recurso para Uniformização de Jurisprudência tem por objeto o douto Acórdão proferido pela 6.ª Secção Cível do Venerando Supremo Tribunal de Justiça, datado de 30/06/2020,

notificado às partes por notificação eletrónica elaborada e certificada em 02/07/2020 e transitado em julgado em 01/09/2020 (conforme certidão de trânsito em julgado emitida por este douto Tribunal e junta aos presentes autos a ref.ª ... — do CITIUS).

2 — Veio o douto Acórdão-Recorrido proferir decisão em sentido diametralmente oposto à decisão já proferida pela 1.ª Secção Cível do Venerando Supremo Tribunal de Justiça, em Acórdão datado de 02/06/2020, no Proc. n.º 45639/18.3YIPRT.G1.S1, e em que à data da prolação da presente decisão já havia transitado em julgado (pois que transitou em julgado no dia 18/06/2020) — Acórdão cuja cópia se junta às presentes alegações de Recurso, doravante designado de «Acórdão-Fundamento», para efeitos do disposto no artigo 688.º, n.º 2 e para cumprimento do ónus previsto no artigo 690.º, n.º 2, ambos do CPC.

3 — Salvo o devido respeito, que sempre lhe é merecido, a ora Recorrente não pode deixar de considerar que o Acórdão-Recorrido, proferido por este Venerando Supremo Tribunal de Justiça, em clara contradição com o Acórdão-Fundamento, viola o disposto:

Na lei processual, concretamente a que fixa a competência dos Tribunais Administrativos em razão da matéria e, por conseguinte, a competência residual dos Tribunais Comuns, concretamente os artigos 1.º e 4.º, n.º 1, alínea e) do *ETAF; o artigo 37.º/1/ l) do CPTA; os artigos n.os 64.º e ss. do CPC;*

Sendo que, a violação e a errada aplicação da lei processual, decorre de erro de aplicação e de interpretação da lei substantiva, concretamente do disposto no artigo 2.º, n.º 1, al. a); artigo 4.º; artigo 5.º; artigo 280.º e artigo 450.º, todos do Código dos Contratos Públicos.

4 — Pelo que, a interposição do presente Recurso para Uniformização de Jurisprudência sempre será admissível, nos termos do disposto nos artigos 688.º e 689.º, n.º 1, do CPC e para os efeitos previstos no disposto no n.º 2, do artigo 695.º do CPC, pois que a presente decisão encontra-se em clara contradição com o Acórdão-Fundamento, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito, sendo certo que ambos os acórdãos têm por base a mesma factualidade e realidade jurídica.

5 — Pois que, em primeiro lugar, sempre se diga que o litígio do qual emerge o Acórdão-Fundamento partilha da mesma identidade factual e jurídica do litígio do qual emerge o Acórdão-Recorrido, pois que ambos resultaram de um requerimento de injunção que opõem a aqui Recorrente e a aqui Recorrida, pelo facto de esta última se considerar credora de montantes devidos pela Recorrente, por alegado incumprimento de prestações pecuniárias decorrentes de um contrato de mandato forense, outorgado pelas partes — ou seja, verifica-se uma perfeita coincidência das partes e da causa de pedir de ambos os Acórdãos em divergência — Cfr. Relatórios do Acórdão-Fundamento, pág. 1 a 4 e do Acórdão-Recorrido, pág. 1 e 2;

6 — Acresce que, em segundo lugar, a questão jurídica subjacente aos recursos de revista interpostos (e que originaram o Acórdão-Fundamento e o Acórdão-Recorrido) é, também, a mesma, concretamente: saber se os Tribunais Comuns são os Tribunais competentes para dirimir um litigio emergente de um contrato de mandato forense celebrado entre Recorrente e Recorrida, sendo que a Recorrente é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e a Recorrida uma sociedade de Advogados — Cfr. Relatórios do Acórdão-Fundamento, pág. 1 a 4 e do Acórdão-Recorrido, pág. 1 e 2.

7 — Questão jurídica decida por este douto Supremo Tribunal de Justiça em sentido diametralmente oposto: ao passo que o Acórdão-Fundamento conclui pela competência dos Tribunais da jurisdição Administrativa, o Acórdão-Recorrido conclui pela competência dos Tribunais Comuns — pelo que a mesma questão de facto e de direito tem, na presente data, duas decisões em manifesta contradição.

8 — Em terceiro lugar, cumpre também referir que ambos os Acórdãos partem da mesma fundamentação legal para decidir a mesma questão jurídica, pois que ambas as secções deste douto Supremo Tribunal de Justiça fazem a interpretação da mesma legislação, mas em sentido oposto, pois que:

8.1 — A decisão proferida no âmbito do Acórdão-Fundamento, considerou que o contrato de mandato forense é subsumível no âmbito de aplicação do artigo 450.º do CCP (considerando que o regime previsto nos EOA não se opõe à subsunção do mandato forense ao direito da contratação

pública e à concorrência do mercado), pelo que sempre seria de aplicar o artigo 4.º, n.º1, alínea *a*) e *o*) do *ETAF ao litígio — Cfr. fundamentação e sumário do Acórdão-Fundamento.*

8.2 — A decisão proferida no âmbito do Acórdão-Recorrido, qualifica o contrato de mandato forense enquanto um contrato de prestação de serviços sujeito ao regime jurídico do direito privado, não subsumível à figura do contrato de prestação de serviços disposta no artigo 450.º do CCP (por considerar que o regime previsto nos EOA opõe-se à subsunção do mandato forense ao direito da contratação pública e à concorrência do mercado), motivo pelo qual considerou que não seria aplicável aos presentes autos o disposto no artigo 4.º, n.º1, alínea a) e o) do ETAF — Cfr. fundamentação e sumário do Acórdão-Recorrido.

9 — Em quarto lugar, acrescente-se ainda que os contratos de mandato forense, alegadamente celebrados entre as partes e que estão em causa nos litígios que servem de base a ambos os Acórdãos proferidos, foram outorgados em 2008 ou depois do ano de 2008, ou seja, após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (conforme foi aceite pelas partes nos dois litígios em análise), pelo que todos os contratos de mandato forense analisados estão sujeitos, temporalmente, aos mesmos normativos legais.

10 — Pelo que se conclui que, ambos os Acórdãos referenciados, e que se encontram em contradição, pronunciam-se sobre a mesma questão fundamental de direito — in casu, (1) a natureza jurídica da relação contratual estabelecida entre Recorrente, uma pessoa coletiva de capitais exclusivamente públicos, e Recorrida, uma sociedade de advogados; (2) a natureza jurídica de um contrato de mandato forense celebrados entre uma pessoa coletiva de capitais exclusivamente públicos e uma sociedade de advogados; e (3) a competência dos Tribunais Comuns para julgar essa mesma relação jurídica — bem como interpretam as mesmas normas jurídicas, invocadas pelas partes — concretamente:

Os artigos 1.º e 4.º do ETAF e os normativos que dispõem sobre a competência dos Tribunais Comuns, dispostos no Código do Processo Civil;

Os normativos que determinam quais os sujeitos e contratos submetidos à legislação administrativa, concretamente os artigos 2.º/1/ a), 4.º, 5.º, 280.º e 450.º do Código dos Contratos Públicos;

Os normativos que caracterizam a natureza jurídica do contrato de mandato forense, concretamente os estatutos da Ordem dos Advogados (artigos 67.º e ss.);

Os normativos civis atinentes à prestação de serviços.

11 — Por um outro lado, é também manifesta a contradição que existe entre o Acórdão--Fundamento e o Acórdão-Recorrido.

12 — Em primeiro lugar, sempre se diga que é manifesta a contradição entre os arestos citados quanto à qualificação jurídica da relação contratual que existe entre as partes e dos contratos de mandato forense outorgados, pois que:

Ambas as secções deste douto Supremo Tribunal consideram que o contrato de mandato forense é um contrato de prestação de serviços;

No entanto, no Acórdão-Recorrido, este douto Supremo Tribunal considera que, como a mandante não atuou, na outorga do contrato, revestida de poderes públicos, bem como as partes não submeteram expressamente a sua vontade ao direito administrativo e, ainda assim, como o próprio contrato de mandato forense é contrário a qualquer imposição administrativa (tendo em consideração as suas especiais características, reguladas nos estatutos da OA), a relação jurídica que existe entre as partes não é uma relação jurídica administrativa, sendo aquele contrato um contrato de direito privado, sujeito às regras civilísticas dos artigos 1157.º e ss. do CC — Cfr. parágrafos 2 a 5 da pág. 7 do Acórdão-Recorrido;

Pelo contrário, no Acórdão-Fundamento, este mesmo douto Supremo Tribunal de Justiça considera que, com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, e sendo certo que o contrato de mandato forense, enquanto um contrato de prestação de serviços, se encontra abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 6, alínea a) e 450.º do Código dos Contratos Públicos, e sendo a aqui Recorrente uma entidade pública, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 2.º, n.º 2 do CCP, as relações contratuais tipificadas no CCP (como é o caso da prestação de serviços) sempre deveriam obedecer àquelas disposições jurídico-administrativas, pelo facto de as mesmas lhes serem imperativamente aplicadas. Motivo pelo qual considera que o contrato de mandato forense outorgado entre as partes é um contrato administrativo, independentemente

das vontades particulares manifestadas no momento da sua outorga e independentemente da sua natureza jurídica. — Cfr. parágrafos 3 a 7 da pág. 20 e parágrafos 1 e 2 da pág. 21 do Acórdão-Fundamento.

13 — Em segundo lugar, é manifesta contradição entre ambos os Acórdão proferidos, quanto à classificação jurídica da relação contratual existente entre as partes e a sua sujeição às regras da concorrência e da contratação pública, pois que:

O Acórdão-Recorrido classifica o contrato de mandato forense enquanto um contrato privado, nos termos do Código Civil, pois que o considera impossível de subsunção ao regime jurídico do CCP, por considerar inadmissível, tendo em consideração a sua natureza, a subsunção deste contrato regime da contratação pública e às regras da concorrência. Pelo que, ainda que este seja celebrado com uma entidade de natureza pública, considera aquele aresto que o mesmo não consubstancia uma relação jurídico-administrativa, pois que, inclusive, as partes não o sujeitaram a tal regime. — Cfr. parágrafo 7 da Pág. 7 e parágrafo 1 da pág. 8 do Acórdão-Recorrido;

Pelo contrário, o Acórdão-Fundamento considera que o mesmo tipo de contrato forense, celebrado entre Recorrente e Recorrida, é subsumível ao conceito de contrato administrativo, pelo facto de tal subsunção resultar imperativamente da lei administrativa, sendo que a sua jurisdição não está na disponibilidade das partes. Nesse sentido, considera que o contrato de mandato forense celebrado entre as partes sempre estaria sujeito às normas do CCP, mais acrescentando que a liberdade com que o mandato é exercido, a confiança pessoal entre as partes ou a independência e autonomia funcional e técnica do advogado (previstas no seu Estatuto) não fica prejudicada pela subsunção daquele contrato às regras da contratação pública e concorrência do mercado.

14 — Pelo que, tendo em consideração esta qualificação jurídica diametralmente oposta, os Acórdãos concluíram e decidiram a mesma questão decidenda em sentidos manifestamente contrários:

O Acórdão-Recorrido conclui que «o relacionamento contratual estabelecido pelas partes não se inscreve no âmbito administrativo, sendo da competência dos tribunais comuns a apreciação das questões que nela se suscitam» — Cfr. sumário do Acórdão-Recorrido e parágrafo 2 da pág. 8;

O Acórdão-Fundamento conclui que "os contratos de mandato forense celebrados […] revestem a natureza de contratos administrativos", pelo que são «os tribunais administrativos os tribunais competentes para apreciar o litígio, ao abrigo do art. 4.º, n.º 1, alínea e) do ETAF» — Cfr. sumário do Acórdão-Fundamento e parágrafos 4.º e 5 da pág. 22 e 23.

15 — Motivo pelo qual, a contradição que serve de fundamento à admissibilidade do presente Recurso cumpre integralmente com o disposto no artigo 688.º do CPC, pois que se verifica que existe uma exata coincidência entre a questão fundamental de direito que é decidida no Acórdão-Recorrido e aquela que foi decidida pelo Acórdão-Fundamento, bem como existe uma exata coincidência na legislação aplicada e que é objeto de interpretação em ambos os Acórdãos referidos — encontrando-se, assim, preenchido o primeiro requisito para admissão do presente Recurso para Uniformização de Jurisprudência, nos termos do disposto no artigo 688.º/1 do CPC.

16 — Quanto ao segundo requisito, disposto no artigo 688.º/2, reitere-se que o Acórdão-Fundamento foi notificado às partes por notificação eletrónica elaborada em 04/06/2020 (Cfr. Acórdão-Fundamento, junto), pelo que transitou em julgado em 18/06/2020, ou seja, antes da decisão que foi proferida no Acórdão-Recorrido, que data de 30/06/2020 — motivo pelo qual, também este requisito se encontra cumprido, não se conhecendo existir jurisprudência uniformizada deste douto Supremo Tribunal de Justiça sobre esta matéria.

17 — Pelo que, sempre deverá ser admitido o presente Recurso para Uniformização de Jurisprudência, para os efeitos previstos no disposto no n.º 2, do artigo 695.º do CPC, porquanto considera a Recorrente, salvo o devido respeito, que o douto Acórdão-Fundamento sempre deverá ser merecedor de fixação jurisprudencial, pelo que se requer a revogação da decisão que foi proferida no douto Acórdão-Recorrido, por se encontrar em clara violação da lei processual e substantiva.

18 — Porquanto, e salvo devido respeito, a Recorrente não se conforma com a decisão proferida no âmbito dos presentes autos, por entender que a mesma padece de um erro de julgamento, na parte em que decidiu que: «Os contratos de prestação de serviços jurídicos invocados pela Autora consubstanciam, portanto, negócios jurídicos de natureza privada, sujeitos às regras civilísticas, nomeadamente as dos artigos 1157.º e seguintes do CC. Estando a competência dos tribunais admi-

nistrativos condicionada à existência de um litígio emergente de relações jurídico-administrativas, reguladas por normas materialmente administrativas, no âmbito de atuações de entidades que exercem concretas competências de direito público, resulta do exposto que o relacionamento contratual estabelecido pelas partes nesta ação não se inscreve nesse âmbito, sendo da competência dos tribunais comuns a apreciação das questões que nela se suscitam.»;

19 — Incorrendo em igual erro de julgamento em toda a convicção formada nas páginas 3 a 8 do Acórdão-Recorrido.

20 — Nesse sentido, considera a recorrente que a decisão proferida pelo Tribunal a quo erra no julgamento, relativamente ao direito aplicado, concretamente:

Por existir uma clara violação e errada aplicação da lei processual, concretamente a que fixa a competência dos Tribunais Administrativos em razão da matéria, e por conseguinte, a competência residual dos Tribunais Comuns, confirme artigos n.os 64.º e ss. do CPC; dos artigos 1.º e 4.º do ETAF; do artigo 37.º/1/ l) do CPTA;

Sendo que a violação e a errada aplicação da lei processual decorre de erro de aplicação e de interpretação da lei substantiva, concretamente do disposto nos artigos n.º 2.º/1/ a), 4.º, 5.º, 280.º e 450.º do Código dos Contratos Públicos.

21 — Pois que, sendo a Recorrente uma entidade de natureza eminentemente pública, nomeadamente uma concessionária de um serviço público — facto que decorre do próprio decreto-lei que a constitui — está em causa a resolução de litígio referente a uma relação jurídica administrativa.

22 — Assim, e tendo em consideração a natureza jurídica da Recorrente, apenas se poderá concluir que este douto Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão-Recorrido, comete um erro de julgamento, quando qualifica enquanto um contrato privado o contrato de mandato forense estabelecido entre as partes, uma vez que a sua natureza administrativa não está relacionada com questões atinentes ao uso de poderes ius imperii (conforme parece concluir o Acórdão-Recorrido), mas antes com o próprio objeto do contrato firmado entre uma entidade sujeita a normas de direito administrativo e o cocontratante (conforme concluiu o Acórdão-Fundamento).

23 — Pois que, a Recorrente, enquanto concessionária de um serviço público e pessoa coletiva de capitais exclusivamente públicos, é considerada enquanto entidade adjudicante, segundo o disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do CCP.

24 — Facto que não pode ser ignorado por este douto Supremo Tribunal, que se limita a afirmar, no Acórdão-Recorrido, sem se debruçar concretamente sobre a interpretação e aplicação destes normativos legais que «Para estarmos perante uma relação jurídico-administrativa pelo menos um dos sujeitos tem de atuar nas vestes de autoridade pública, investido de poderes de jus imperii com vista à realização do interesse público. Ora, não foi nessa qualidade que a Ré acordou com a Autora os serviços de advocacia por esta prestados, na medida em que, como é sabido, a contratação de mandatário judicial assenta em critérios de confiança e de competência técnica, livre, portanto, de procedimentos prévios atinentes à observância das regras da contratação pública, designadamente, como já se disse, das que respeitam à concorrência.».

25 — Pois que, e tal como foi decidido no Acórdão-Fundamento, são considerados contratos públicos todos os que forem celebrados pela Recorrente e que não se mostrem expressamente excluídos nos artigos 4.º e 5° do referido Código — sendo certo que, o contrato de aquisição de serviços em causa não se integra na contratação excluída (quer tendo em consideração os normativos nacionais, quer tendo em consideração o teor das diretivas europeias).

26 — Da conjugação destas normas resulta assim que um contrato celebrado pela concessionária Recorrente e que tem por objeto a aquisição de um serviço prestado pelos agentes particulares em regime concorrencial, concretamente o serviço de apoio judiciário, está sujeito ao regime da contratação pública.

27 — Motivo pelo qual, aquele tem de estar submetido às regras do direito dos Contratos Públicos, porquanto a decisão quanto à sua existência/ validade/ interpretação/ execução sempre será de natureza administrativa — Tanto que a presente ação está incluída no âmbito da previsão da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, sendo, portanto, da competência dos tribunais administrativos!

28 — Pelo que, e nos termos do disposto no artigo 1.º/2, 278.º, 280.º/1 e 450.º, todos do CCP, um contrato celebrado por uma concessionária (entidade adjudicante nos termos da al. a), do n.º 2,

do artigo 2.º do CCP), tendo por objeto a aquisição de serviços mediante um preço, é um contrato administrativo especialmente previsto no referido Código (artigo 450.º do CCP) e, como tal, um contrato que possui aspetos específicos do respetivo regime substantivo regulado por normas de direito público — Neste preciso sentido, Cfr. Acórdão do Tribunal de Conflitos, datado de 31-01-2017, Proc. n.º 023/16, que também foi citado no Acórdão-Fundamento.

29 — Pelo que, perante qualquer contrato de mandato forense outorgado entre Recorrente e Recorrida, sempre se estaria perante uma relação jurídica administrativa, quer devido à natureza publicista da Recorrente, quer devido à natureza iminentemente administrativa do contrato de prestação de serviços (mandato forense) — independentemente das vontades das partes.

30 — Sendo certo que esta situação (existência de um contrato de mandato entre uma entidade pública e um advogado) já foi, inclusive, decidida pelo supra referenciado Acórdão do Tribunal de Conflitos, em acórdão proferido em 11.01.2017, Proc. n.º 020/16, cuja conclusão é a de que: «Consequentemente, para julgar o presente processo é competente a jurisdição administrativa, sendo irrelevante para a determinação da competência a natureza privada ou administrativa do contrato. Na verdade, como decorre do art. 4.º, 1, 49 alínea e) do ETAF, o elemento determinante da competência não é a natureza jurídica da relação jurídica de onde emerge o litígio, mas sim a sujeição do mesmo ou a possibilidade da sua sujeição a um regime pré-contratual de direito público, o que quer dizer que a jurisdição administrativa é competente quer a relação jurídica subjacente seja, ou não, uma relação jurídico-administrativa — e que foi, inclusive, referenciado no Acórdão--Fundamento.

31 — Pelo que, e conforme se retira do que foi decidido no Acórdão-Fundamento, apenas é relevante para a determinação da natureza pública do vínculo contratual, existente entre as partes, a sujeição (legal e imperativa) daquele contrato às normas do Código dos Contratos Públicos, nesse sentido: «Porém, o argumento não colhe na medida em que o que determina a competência não é a discussão da existência ou a inexistência de vícios na formação do contrato mas o facto de, para afirmar a administratividade do contrato, a lei submete-lo, ou admitir que seja submetido, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do co-contratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público. Basta que tal suceda para que o contrato revista a natureza de contrato administrativo e seja possível discutir, na jurisdição administrativa, a execução do contrato de mandato e a realização coativa das respetivas prestações (cf. Ac. STJ de 13.10.2016).» — Cfr. Acórdão--Fundamento, junto.

32 — Por outro lado, e quanto à extensa fundamentação vertida no Acórdão-Recorrido (Cfr. página 7 do mesmo) relativamente à caracterização estatuída pela Ordem dos Advogados no que concerne às características essenciais e imprescindíveis do mandato forense — facto que no Acórdão-Recorrido é considerado fundamental para a formação da sua convicção — , sempre se diga que o mesmo também já mereceu contradição jurisprudencial, proferida pelo douto Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 1/2015-3.ª, Proc. 03JFR/2014.

33 — Nesse sentido, vem o Tribunal de Contas (já em 2015!) esclarecer precisamente que o carácter concorrencial em que se deve firmar o procedimento pré-contratual de contratação de advogado não contraria a relação de confiança e a independência, características de um mandato forense, nem impede ou limita a escolha pessoal e livre do mandatário, uma vez que: "a relação de confiança que se estabelece com os prestadores de serviços jurídicos tem de ser aferida por critérios objetivos, designadamente por parâmetros curriculares, referenciados a matérias trabalhadas, respetiva extensão e resultados, pelo que não deve eleger-se a relação de confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços como fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto".

34 — Pelo que, apenas se poderá concluir, que o recurso a um procedimento de contratação pública para formação de um contrato de mandato forense não melindra, em nada, a independência do mandatário naquela que é a sua praxis jurídica, uma vez que aquele contrato não deixa de ser um contrato típico de prestação de serviços, com as especificidades que a sua natureza forense determina — tal como também foi decido no douto Acórdão-Fundamento.

35 — Motivo pelo qual, é uma falácia afirmar-se que, pelo simples facto de o de o contrato de mandato forense celebrado com uma entidade administrativa estar sujeito ao Código dos Contratos

Públicos e à jurisdição administrativa, este perderá toda a caracterização que lhe é característica, tipificada nos Estatutos da Ordem dos Advogados — porquanto as penalizações e consequências de incumprimento previstas no CCP são em tudo idênticas às que se encontram previstas na lei civil, conforme foi alegado.

36 — Em suma, apenas cumpre à Recorrente concluir que, ao contrário do Acórdão-Fundamento, no Acórdão-Recorrido este douto Supremo Tribunal de Justiça não releva em devida consideração toda a jurisprudência atinente à presente questão jurídica e que, inclusive, havia sido citada e transcrita nas alegações do Recurso de Revista, pelo que sempre deverá ser revogada a decisão proferida por aquele douto Tribunal, por se encontrar em clara colisão com as correntes jurisprudenciais mencionadas, devendo a relação jurídica controvertida ser classificada como uma relação jurídica administrativa, nos termos em que o foi no Acórdão-Fundamento.

37 — Por tudo quanto foi dito sempre será de concluir que a resolução do presente litígio não compete aos Tribunais Comuns — com efeito, é aos tribunais administrativos que cabe apreciar os processos que tenham por objeto dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas — cf. artigo 212.º da CRP e artigo 1.º conjugado com a al. a), do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

38 — Nesse sentido, veja-se que a competência dos Tribunais Administrativos é fundamentalmente delimitada pelo que se dispõe nos artigos 1.º e 4.º do ETAF, cumprindo realçar para o caso a alínea e) do n.º 1 deste último, nos termos da qual é atribuída competência aos tribunais administrativos para apreciar, nomeadamente: «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».

39 — In casu, e tendo em consideração tudo quanto supra foi mencionado, não restam dúvidas de que a relação estabelecida tem a natureza de relação jurídica administrativa, porquanto estamos perante a realização de uma competência de direito público, ao abrigo de concretas normas de direito público.

40 — Neste sentido, veja-se o Acórdão do Tribunal de Conflitos, datado de 31-01-2017, Proc. n.º 023/16, disponível em www.dgsi.pt (em que estava precisamente em causa a execução de contrato de prestação de serviços, prestação essa adquirida por uma entidade adjudicante nos termos do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, no caso uma autarquia local), Acórdão que foi tido em consideração no Acórdão-Fundamento e que conclui que: «Por conseguinte, um contrato celebrado por uma autarquia local tendo por objeto a aquisição de serviços mediante um preço é um contrato administrativo especialmente previsto no referido Cod. e, como tal, um contrato que possui aspetos específicos do respetivo regime substantivo regulado por normas de direito público […] logo, também por via da alínea f) do n.º 1 do art. 4.º do ETAF, a presente ação está incluída no âmbito material da competência dos tribunais administrativos» — neste Acórdão foi aplicada a versão anterior do ETAF, mas o certo é que a alínea f) daquele normativo é de conteúdo semelhante à atual alínea e), alterada pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10.

41 — Pelo que, pretendendo a Recorrida discutir a execução de um contrato de prestação de serviços, em concreto quanto a faturação e pagamentos, face ao disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea e) do ETAF, é à jurisdição administrativa que cabe conhecer de tal questão.

42 — Tendo a Recorrida deduzido o presente incidente em tribunal da jurisdição judicial, sempre se estará perante um caso de incompetência absoluta, nos termos do artigo 96.º, alínea a) do CPC,

43 — A qual, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, artigo 576.º, n.º 2 e artigo 577.º, al. a), todos do CPC, constitui exceção dilatória que implica a absolvição da Recorrente da instância — tudo conforme fora decidido no Acórdão-Fundamento.

44 — Motivo pelo qual, a Recorrente considera que o Acórdão-Recorrido sempre deverá ser revogado, pois que faz uma incorreta leitura do direito processual a dever ser aplicado, interpretando erroneamente as normas de direito substantivo que o consubstanciam, devendo concluir-se como conclui o Acórdão-Fundamento, assim se fazendo elementar justiça! [...]»

A A. respondeu, concordando com a admissibilidade do Recurso para Uniformização de Jurisprudência e concluiu que a uniformização da jurisprudência deve fixar-se «*nos seguintes ou semelhantes termos:*

1 — A jurisdição comum é competente, em razão da matéria, para conhecer de um litígio emergente de contrato de mandato forense, designadamente para a cobrança de honorários devidos pelo patrocínio de entidade pública, em ações que correram termos no tribunal administrativo.

2 — O contrato de mandato forense tem natureza privatística face, designadamente, à liberdade com que o mandato é exercido, à confiança pessoal que presidirá à escolha do mandatário, e à independência e autonomia funcional e técnica deste (previstas no seu estatuto), que impedem que a sua celebração esteja dependente do procedimento de formação atinente ao contrato administrativo (especialmente às regras da concorrência) [...]

Terminou as suas alegações com as seguintes conclusões:

«[...]

1.ª — 'Os órgãos da administração pública podem celebrar contratos administrativos sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo ou contratos submetidos a um regime de direito privado.' (artigo 200.º/1 do CPA)

2.ª — Sob a epígrafe 'procedimentos pré-contratuais', dispõe o artigo 201.º/1 do CPA, que 'a formação dos contratos cujo objeto abranja prestações que estejam ou sejam suscetíveis de estar submetidos à concorrência de mercado encontra-se sujeita ao regime estabelecido no código dos contratos públicos ou em lei especial.'

3.ª — Sob a epígrafe 'regime substantivo', dispõe o artigo 202.º/2, daquele mesmo código: no âmbito dos contratos sujeitos a um regime de direito privado são aplicáveis aos órgãos da administração pública as disposições deste código (CPA) que concretizam preceitos constitucionais e os princípios gerais da atividade administrativa.

4.ª — O contrato de mandato forense é um contrato de direito privado sujeito ao regime substantivo de direito privado;

5.ª — Competente para dirimir litígios emergentes de contratos sujeitos a regime de direito privado, como é o caso do contrato de mandato forense, é a jurisdição comum;

6.ª — O disposto no artigo 280.º, 1, do CCP, identifica os contratos a que se aplica o regime substantivo previsto na sua parte iii, da qual está excluído, por não encaixar nela, o contrato de mandato forense;

7.ª — O que se conclui nas alíneas *anteriores só sofre a exceção prevista no artigo 280.º, 3, do ccp. aí se estabelece, reportando-se a contratos que, embora submetidos na sua formação ao regime estabelecido neste código, não são contratos administrativos;*

8.ª — Assim, nos termos desta norma, a esses contratos, não obstante não se integrarem no âmbito de aplicação da parte iii do CCP, só lhes é aplicável o regime aí estabelecido quanto à invalidade (artigos 283.º a 285.º), limites à modificação do contrato (artigo 313.º com remissão para o artigo 312.ª 12) à cessão da posição contratual e à subcontratação (artigos 316.º a 324.º);

9.ª — Como se vê, o estabelecido na referida parte iii do ccp — disciplina do regime substantivo dos contratos — nunca se aplica à execução dos contratos de direito privado, salvo no que tange à validade da contratação e às modificações objetivas e subjetivas do mesmo;

10.ª — O caso dos autos não contempla qualquer daquelas questões, antes o litígio se enquadra na falta de pagamento, pela recorrente, dos honorários peticionados pela recorrida;

11.ª — Daí que, repete-se, a jurisdição competente para dirimir tal litígio, emergente da execução do contrato de mandato forense, seja a jurisdição comum e não a jurisdição administrativa;

12.ª — Aliás, atento o comando constitucional, vertido no artigo 212.º, 3, da constituição da república portuguesa, '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'; (destacado nosso)

13.ª — O que significa que a competência exclusiva da jurisdição administrativa se afere pela natureza administrativa das relações jurídicas em litígio;

14.ª — E a natureza administrativa das relações jurídicas, quando resultantes de contrato, não depende nem resulta do formalismo ou do procedimento pré-contratual que o precedeu, mas dos seus intrínsecos fatores de administratividade;

15.ª — Só questões relacionadas com a formação (e não, já, com a execução) do contrato, negociações ou formalismos, podem ser sindicadas pela jurisdição administrativa no caso de contratos de direito privado;

16.ª — As questões que se suscitem quanto ao regime substantivo dos contratos privados estão excluídos da sindicância da jurisdição administrativa vertida na parte iii do ccp;

17.ª — O contrato de mandato forense é um específico contrato de direito privado, quer pelas suas características (impossibilidade de se fixar o prazo, o preço e mesmo o objeto) quer pela natureza da relação entre cliente e advogado que radica na confiança mútua pessoal;

18.ª — Outrossim, e por isso mesmo, não é possível, por exemplo, a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas que permitam definir qualitativamente atributos de propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação;

19.ª — Até o direito europeu que endeusa a 'concorrência', assim o entende o artigo 10.º, d), i), da diretiva 2014/24/eu, do parlamento europeu e do conselho, de 26 de fevereiro de 2014, exclui, expressamente, das normas da contratação pública, os contratos de mandato forense e de assessoria jurídica, de preparação de processos judiciais e arbitrais;

20.ª — Assim é que, entendendo-se como necessário um procedimento pré-contratual ele só poderia consistir no ajuste direto, por critérios materiais, independentemente do valor;

21.ª — Aliás, só assim seria exequível a escolha e contratação de um advogado, pois não haveria tempo para tratar de procedimento mais complexo, dada a exiguidade dos prazos processuais;

22.ª — Finalmente, salienta-se a previsão do artigo 67.º, 2, do estatuto da ordem dos advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, onde se proclama enfática e categoricamente: 'o mandato forense não pode ser objeto, por qualquer forma, de medida ou acordo que impeça ou limite a escolha pessoal e livre do mandatário pelo mandante.'

23.ª — O que significa que, no mandato forense, não há medida ou acordo — ou concurso — que obrigue o mandante a escolher como seu mandatário pessoa diferente da que ele, em seu exclusivo critério, escolheria;

24.ª — Assim, o contrato de mandato forense distingue-se, substancialmente, do contrato de aquisição de serviços que se apresenta como contrato típico administrativo no código dos contratos públicos;

25.ª — O ccp, aliás, exclui da sua disciplina muitos contratos de prestação de serviços [(artigos 4.º, 2, a) e d), 5.º, 1 e 4, als. e), f) e j)], não o tendo feito, expressamente, em relação ao mandato judicial como sucedeu com a diretiva comunitária que lhe deu origem.

26.º — Inexistindo divergência com o direito comunitário, aquela norma do EOA só poderia conflituar com o código dos contratos públicos, caso em que se verificaria um conflito de dois diplomas legais com força semelhante;

27.ª — Ora, como se sabe, em termos de hierarquia, tendo a lei e o decreto-lei o mesmo valor na ordem jurídica, em caso de conflito, aplica-se, entre eles, o que foi publicado mais tarde ou que contiver uma regra que, por ser mais específica, se adequa melhor ao caso concreto;

28.ª — Sucedeu que, o código dos contratos públicos foi publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, enquanto o estatuto da ordem dos advogados foi publicada em anexo à Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro.

29.ª — Isto é, o estatuto da ordem dos advogados não só é muito mais recente do que o código dos contratos públicos, como contém, relativamente ao contrato de mandato forense, uma regra que, por ser muito mais específica do que as regras dos demais e distintos contratos de prestação de serviços, melhor se adequa à relação entre mandante e mandatário.

30.ª — Por isso é que a recorrida, salvo sempre melhor opinião, discorda das conclusões oferecidas pela recorrente nas suas doutas alegações,

31.ª — E, do mesmo passo, salvo sempre o devido respeito, discorda da tese em que assenta o douto acórdão-fundamento. [...]*»*

O presente Recurso para Uniformização de Jurisprudência foi admitido, liminarmente, por decisão proferida em 02/02/2021 (constante de fls. 115 a 117), reconhecendo-se que o Acórdão recorrido e o Acórdão fundamento indicado (deste Supremo Tribunal de Justiça de 02 de Junho de 2020 proferido no processo n.º 45.639/18.3YIPRT.G1.S1), foram proferidos no domínio da mesma legislação e que ocorre, entre ambos, a invocada contradição quanto à mesma questão fundamental de direito.

Consignou-se a propósito:

«[...]

O recurso foi interposto no prazo previsto no artigo 689.º, n.º 1, do CPC.

As partes são as mesmas nos dois processos: do lado ativo, a sociedade de advogados 'Z... e Associados'; do lado passivo, a empresa concessionária 'Águas do Norte, S. A.'.

Em cada um desses processos, a Autora 'Z..., Sociedade de Advogados, R.l.' reclama da Ré 'Águas do Norte, S. A.' determinadas quantias a título de honorários por serviços jurídicos prestados no âmbito de contratos de mandato forense.

No acórdão recorrido concluiu-se que *'os contratos de prestação de serviços jurídicos consubstanciam* [...] *negócios jurídicos de natureza privada, sujeitos às regras civilísticas, nomeadamente as dos artigos 1157.º e seguintes do CC'*. E mais se concluiu que, *'estando a competência dos tribunais administrativos condicionada à existência de um litígio emergente de relações jurídico-administrativas, reguladas por normas materialmente administrativas, no âmbito de atuações de entidades que exercem competências de direito público,* [...] *o relacionamento contratual estabelecido pelas partes nesta ação não se inscreve nesse âmbito, sendo da competência dos tribunais comuns a apreciação das questões que nela se suscitam'*.

No acórdão-fundamento concluiu-se que os contratos de mandato celebrados em 2008 e 2015 entre a 'Águas do Norte, S. A.' e a sociedade de advogados 'Z... e Associados, R.l.' são contratos administrativos de aquisição de serviços, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e, como tal, os tribunais administrativos são os competentes para apreciar o litígio em que são exigidos honorários pela prestação desses serviços.

O recurso para uniformização de jurisprudência depende da existência de contradição entre o acórdão recorrido e outro acórdão do STJ relativamente à mesma questão fundamental de direito, desde que ambos tenham subjacente um quadro factual idêntico.

Na base da questão decidida em ambos os acórdãos estão, como se disse, contratos de mandato forense celebrados entre a empresa concessionária 'Águas do Norte, S. A.' e a sociedade de advogados 'Z... e Associados'.

O acórdão recorrido submeteu esses contratos ao regime privatístico dos artigos 1157.º e seguintes do Código Civil, por considerar que eles não revestem natureza jurídico-administrativa, ao passo que o acórdão-fundamento exclui a aplicação desse regime e concluiu serem de aplicar as normas do Código dos Contratos Públicos (DL 18/2008 de 29 de Janeiro).

Essa antinomia conduziu a que o acórdão recorrido conferisse competência aos tribunais comuns para apreciação do litígio, enquanto que o acórdão-fundamento atribuiu essa competência aos tribunais administrativos, com base no disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea *e*) do ETAF.

A questão essencial é, assim, a de apurar, para efeitos de atribuição da competência material do tribunal, se o contrato de mandato forense celebrado por uma sociedade de advogados com uma sociedade anónima de capital exclusivamente público reveste natureza privada, aplicando-se as normas dos artigos 1157.º e seguintes do Código Civil, ou se esse contrato tem natureza administrativa, com aplicação das regras dos contratos públicos do DL 18/2008.

A mesma questão fundamental de direito, no âmbito da predita legislação, foi resolvida, conforme referido, de modo diametralmente oposto nos dois acórdãos, não obstante ser idêntica a situação de facto subjacente.

Sobre a questão de direito suscitada não existe jurisprudência uniformizada pelo STJ.

Verificam-se, assim, os requisitos materiais previstos no artigo 688.º do CPC. [...]»

Entretanto, por despacho de 24/03/2021, o Exmo. Juiz Presidente do Supremo Tribunal de Justiça determinou, nos termos dos artigos 268.º/1 do CPC, que fosse apensado ao presente pro-

cesso (51.012/18) o Recurso para Uniformização de Jurisprudência entretanto interposto e admitido (em 01/03/2021) no processo n.º 48.776/18.0YIPRT-A.P1.S1.

Processo n.º 48.776/18.0YIPRT-A.P1.S1 em que:

A ali também A. **Z... e Associados, Sociedade de Advogados, R.l.**, apresentou, em 26/04/2018, requerimento de injunção contra a também ali R. **«Águas do Norte, SA.»**, reclamando desta o pagamento da quantia de 4.810,40 €, acrescidos de juros vencidos desde 14/02/2018, relativa aos serviços de advocacia prestados na sequência da outorga de mandato judicial.

Vindo a R. suscitar a incompetência absoluta dos tribunais judiciais, sustentando que os serviços prestados tiveram por base um contrato de natureza administrativa.

Tendo sido proferida decisão em 1.ª Instância, em 15/10/2019, a julgar improcedente a suscitada exceção dilatória de incompetência em razão da matéria, decisão esta de que a ali R. apelou e que veio a ser revogada por Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, julgando-se os tribunais judiciais incompetentes em razão da matéria, Acórdão este de que a A., então inconformada, interpôs revista, que foi negada por Acórdão proferido neste STJ em 13/10/2020.

Após o que, ainda e mais uma vez inconformado, veio a A. interpor recurso para o Pleno das Secções Cíveis do Supremo Tribunal de Justiça, com vista à uniformização de jurisprudência, nos termos dos artigo 688.º e ss. do CPC, invocando, como fundamento, a contradição entre o Acórdão ali recorrido (no processo 48.776/18) e o Acórdão deste Supremo Tribunal de Justiça de 30/06/2020, proferido justamente neste processo principal (o processo 51.012/18), tendo formulado conclusões em que identifica a questão fundamental de direito decidida de forma contraditória nos acórdãos em confronto, em que conclui a pedir que seja revogado o Acórdão ali (no processo 48.776/18) recorrido, decidindo-se serem os Tribunais Comuns competentes para julgar tais autos; e em que apresenta alegações com conteúdo idêntico e com conclusões idênticas às contra-alegações apresentadas neste processo principal (51.012/18) e já acima transcritas.

A R. respondeu, apresentando, do mesmo modo, contra-alegações com conteúdo idêntico e com conclusões idênticas às alegações apresentadas neste processo principal (51.012/18) e já acima transcritas.

Recurso para Uniformização de Jurisprudência este (apresentado no processo 48.776/18) que foi admitido, liminarmente, por decisão proferida em 01/03/2021, reconhecendo-se que o Acórdão recorrido (proferido em tal processo 48.776/18) e o Acórdão fundamento indicado (o que está a ser recorrido no processo principal — 51.012/18 — e proferido neste Supremo Tribunal de Justiça em 30/06/2020), foram proferidos no domínio da mesma legislação e que ocorre, entre ambos, a invocada contradição quanto à mesma questão fundamental de direito.

Consignou-se a propósito:

«[...]

— Encontram-se preenchidos os requisitos genéricos da admissibilidade do recurso extraordinário de uniformização de jurisprudência, conforme exige o n.º 1 do artigo 692.º e n.º 2 do artigo 641 do CPC.

— O recurso é admissível, porque foi interposto de um acórdão do Supremo Tribunal de Justiça já transitado em julgado e que não se encontra em contradição, nem de acordo, com jurisprudência uniformizada do Supremo Tribunal de Justiça — artigo 688 do CPC, é tempestivo — n.º 1 do artigo 689 e a recorrente tem legitimidade para o interpor, pois é parte principal e ficou vencida no acórdão recorrido — (n.º 1 do artigo 631, estes do mesmo diploma legal.

— A alegação da recorrente contém conclusões e foi junta com o requerimento de interposição de recurso — n.º 2, al, *b*), do artigo 641, assim como foi junta a cópia do acórdão indicado como fundamento -n.º 2 do artigo 690, todos do CPC.

— Verifica-se a contradição relevante de julgados exigida pelo n.º 1 do artigo 688, do CPC.

— Os acórdãos, recorrido e fundamento, tiveram em consideração situações de facto idênticas quanto ao respetivo núcleo essencial [...] e adotaram explicitamente [...] interpretações divergentes da mesma norma [...].

[...]

Em ambas as revistas, estava em causa uma ação de honorários intentada por uma sociedade de advogados, na qual foi arguida (ou suscitada oficiosamente) a exceção de incompetência absoluta por a ré 'Águas do Norte, S. A.' ser uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

O objeto, em ambos os recursos de revista, incide, pois, na competência dos tribunais judiciais para apreciar uma ação de honorários no âmbito de um contrato de prestação de serviços forense realizado entre sociedade de advogados e uma concessionária de serviço público.

Nas decisões proferidas em ambos os acórdãos, foram no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito.

As interpretações divergentes foram determinantes para as decisões em confronto.

Encontram-se, pois, preenchidos os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário para uniformização de jurisprudência.

Como supra já se referiu, nas contra-alegações a ré coloca, como questão prévia, a pendência de Recurso para Uniformização de Jurisprudência, sobre o 'Acórdão-Fundamento' — Proc. n.º 51012/18.6YIPRT-A.P1.S1-A.

Recurso para Uniformização já admitido e remetido para distribuição.

A questão a decidir é a mesma num e noutro dos recursos, apenas as decisões são diametralmente opostas.

Temos que, face ao estado dos processos, não se verifica inconveniente à apensação dos recursos, (antes se verificará a conveniência), devendo estes autos ser apensados àqueles porque, aí, o recurso foi interposto em primeiro lugar — n.º 3 do art. 268, do CPC.

Assim, devem os autos ser presentes ao Exmº Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do art. 268, do mesmo CPC.[...]»

Tendo, neste contexto e seguimento, o Exmo. Juiz Presidente do Supremo Tribunal de Justiça proferido o já referido despacho, de 24/03/2021, a determinar, nos termos dos artigos 268.º/1 do CPC, a apensação de processos, ou seja, que o Recurso para Uniformização de Jurisprudência entretanto interposto e admitido (em 01/03/2021) no processo n.º 48.776/18.0YIPRT-A.P1.S1 fosse apensado ao Recurso para Uniformização de Jurisprudência a correr termos neste processo 51012/18.6YIPRT-A.P1.S1.

O Magistrado do Ministério Público, junto deste Supremo Tribunal de Justiça, cumprido que foi o disposto no artigo 687.º/1, *ex vi* artigo 695.º, ambos do CPC, emitiu parecer no sentido da existência da contradição jurisprudencial e que o conflito jurisprudencial em causa deve ser resolvido através da emissão de acórdão uniformizador de jurisprudência, para o qual sugere a seguinte formulação:

«O conhecimento de litígios emergentes de contratos de mandato forense celebrados entre um contraente público e um advogado ou uma sociedade de advogados, designadamente destinados à cobrança de honorários devidos pela execução desse mandato, é da competência material da jurisdição administrativa, ao abrigo da alínea e), do n.º 1, do artigo 4.º, do ETAF, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 214-G/2015, de 2/10»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Atento o seu objeto e o disposto no art. 692.º/4 do CPC, donde se extrai que a decisão liminar de trazer o processo a julgamento para uniformização de jurisprudência não é vinculativa, as questões que importa agora dirimir consistem em saber:

1 — Se se confirma a existência de contradição jurisprudencial;

2 — Na afirmativa, em que sentido deve ser fixada a uniformização de jurisprudência.

*

II. Fundamentação

1 — Da confirmação da contradição jurisprudencial

O artigo 688.º/1 do CPC estabelece como fundamento do Recurso para Uniformização de Jurisprudência que «*as partes podem interpor recurso para o pleno das secções cíveis quando o Supremo Tribunal de Justiça proferir acórdão que esteja em contradição com outro anteriormente proferido pelo mesmo tribunal, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito»*.

Exige-se, assim, como pressuposto substancial de admissibilidade dum Recurso para Uniformização de Jurisprudência, a existência de uma contradição decisória entre dois acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal de Justiça, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito; contradição decisória que deve ser frontal e não apenas implícita ou subentendida, sendo ainda necessário que a questão de direito diferentemente apreciada se revele decisiva/essencial para as soluções opostas, perfilhadas num e noutro acórdão.

Significa isto, para que exista um conflito jurisprudencial, suscetível de ser dirimido através do Recurso Extraordinário de Uniformização de Jurisprudência, previsto no art. 688.º, que é indispensável que as soluções jurídicas, acolhidas no acórdão recorrido e no acórdão fundamento, assentem numa mesma base normativa, correspondendo a soluções divergentes de uma mesma questão essencial de direito para o resultado divergente dos acórdãos.

É o caso.

As partes são as mesmas e as situações de facto são totalmente idênticas: é A., nos 3 processos, a mesma Sociedade de Advogados e R. a mesma empresa pública «Águas do Norte, S. A.», peticionando-se, nos 3 processos, o pagamento de honorários por serviços jurídicos prestados, pela A. à R., no âmbito de vários contratos de mandato judicial (4 contratos no processo do acórdão recorrido no processo principal ([1]), 2 contratos no processo do acórdão fundamento do processo principal e 1 contrato no acórdão recorrido no processo apenso), ou seja, têm os 3 litígios por objeto contratos de mandato judicial.

E a questão de direito, fundamental/essencial, que foi resolvida de forma diversa pelos acórdãos foi a questão do tribunal competente para apreciar tais processos/litígios, tendo o acórdão recorrido do processo principal considerado ser competente a jurisdição comum e tendo o acórdão fundamento do processo principal e o acórdão recorrido do processo apenso considerado que a competência pertence à jurisdição administrativa.

Sendo — é o ponto — que os 3 acórdãos consideraram aplicável, aos respetivos processos, o mesmo regime normativo, isto é, o art. 4.º do ETAF e o Código de Contratos Públicos (aprovado pelo DL 18/2008, de 20-01) ([2]), concluindo:

— O acórdão recorrido no processo principal (e, repete-se mais uma vez, acórdão fundamento no processo apenso) que *«os contratos de prestação de serviços jurídicos consubstanciam* [...] *negócios jurídicos de natureza privada, sujeitos às regras civilísticas, nomeadamente as dos artigos 1157.º e seguintes do CC»;* que *«a competência dos tribunais administrativos está condicionada à existência de um litígio emergente de relações jurídico-administrativas, reguladas por normas materialmente administrativas»;* que *«o relacionamento contratual estabelecido pelas partes nesta ação não se inscreve nesse âmbito»;* e que o contrato de mandato judicial não se inclui em nenhuma das categorias de contratos administrativos constantes do art. 1.º/6 do CCP (redação inicial do CCP, *«aplicável* — segundo o acórdão recorrido — *à situação dos autos, ex vi art. 12.º do DL 111-B/2017, de 31 de Agosto»*), não cabendo em alguma das alíneas do art. 4.º/1 do ETAF e *«sendo da competência dos tribunais comuns a apreciação das questões que nela se suscitam».*

— O acórdão-fundamento do processo principal e o acórdão recorrido no processo apenso que os contratos de mandato judicial celebrados são contratos administrativos de aquisição de serviços, nos termos do art. 450.º do CCP, e que, como tal, os tribunais administrativos são, nos termos do art. 4.º/1/e) do ETAF, os competentes para apreciar o litígio em que são exigidos honorários pela prestação desses serviços.

Temos pois que os 3 acórdãos, a partir dum quadro factual semelhante e a propósito da mesma questão fundamental de direito — a questão da competência material (sobre a qual não existe jurisprudência uniformizada pelo STJ) — identificaram como aplicáveis os mesmos normativos legais, sucedendo que, na sua interpretação/aplicação, chegaram a conclusões opostas — o acórdão recorrido considerou que os contratos de mandato judicial não revestem natureza jurídico-administrativa, ao passo que os outros dois acórdãos (o acórdão-fundamento do processo principal e o acórdão recorrido no processo apenso) os qualificou como contratos administrativos — o que conduziu a que o acórdão recorrido conferisse competência aos tribunais comuns para apreciação do litígio, enquanto que os outros dois acórdãos atribuem essa competência aos tribunais administrativos.

Enfim, estamos perante uma divergência que foi essencial e decisiva para as soluções/resoluções diferentes que os acórdãos deram a cada um dos processos, pelo que importa confirmar

a existência da oposição entre o Acórdão recorrido e o respetivo Acórdão fundamento, quer no processo principal, quer no processo apenso, nada havendo que obste à prendida Uniformização da Jurisprudência.

*

2 — De facto

No Acórdão aqui recorrido proferido no processo principal (51.012/18), a propósito dos factos, consignou-se tão só o seguinte:

«A Z... e Associados, Sociedade de Advogados, R.I., apresentou requerimento de injunção contra 'Águas do Norte, S. A.', reclamando desta o pagamento da quantia de 118.454,40 €, mais juros, relativa aos serviços de advocacia prestados na sequência da outorga de quatro mandatos judiciais».

«A presente pretensão injuntiva tem por objeto uma obrigação pecuniária emergente da celebração de quatro contratos de mandato judicial, mediante outorga de procurações nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2008, para prestação de serviços de advocacia, envolvendo uma entidade privada (a Autora), mandatária desses serviços, e uma sociedade anónima de capital exclusivamente público (a Ré), mandante dos mesmos [...]».

No Acórdão fundamento do processo principal (proferido no processo 45.639/18), a propósito dos factos, consignou-se tão só o seguinte:

«A Z... e Associados, Sociedade de Advogados, R.I. deduziu, em 30.4.2018, requerimento de injunção contra 'Águas do Norte, SA', pedindo que a requerida lhe pague a quantia de € 19.173,60 de capital e € 1.904,75 de juros de mora, relativa ao cumprimento de um contrato de mandato judicial (procuração forense outorgada pela requerida com a data de 29 de outubro de 2008), na decorrência do qual a requerente patrocinou a requerida nos processos n.os 1531/08.... e 1531/08...., que correram no Tribunal Administrativo e Fiscal..., tendo apresentado a sua nota de honorários e despesas em 18/10/2016.»

No Acórdão recorrido proferido no processo apenso (48.776/18), a propósito dos factos, consignou-se tão só o seguinte:

«A Z... e Associados, Sociedade de Advogados, R.I. interpôs em 26/abr./2018 uma ação de injunção contra a R. com base num contrato de mandato judicial, pedindo a condenação desta a pagar-lhe a quantia de € 4.810,40 €, acrescidos de juros vencidos desde 14/fev./2018, à taxa legal comercial e até efetivo pagamento.»

*

3 — Quanto à uniformização jurisprudencial

A contradição jurisprudencial sob uniformização, como resulta de tudo o que já foi referido, localiza-se no pressuposto processual da competência material e diz respeito à questão de saber se são os Tribunais Judiciais ou os Tribunais Administrativos que têm o poder — por serem os materialmente competentes — para apreciar/conhecer/julgar litígios emergentes de contratos de mandato forense celebrados entre, evidentemente, um advogado (no caso, uma sociedade de advogados) e uma entidade pública.

Mais exatamente, está em causa saber se são os Tribunais Judiciais ou os Tribunais Administrativos os materialmente competentes para apreciar/conhecer/julgar um litígio (como é o caso nos 3 processos) em que o mandatário invoca o incumprimento, por parte do mandante, da obrigação de pagar a retribuição que lhe é devida e pretende que o mandante seja condenado a pagar-lha (no fundo, em termos simples, está em causa saber qual é o tribunal materialmente competente para apreciar/conhecer/julgar uma ação de honorários dum advogado, sendo a contraparte/mandante uma entidade pública).

Sendo esta a questão e tendo-se considerado — como já está afirmado nos acórdãos proferidos nos 3 processos — ser aos 3 casos (e aos respetivos contratos) temporalmente aplicável o CCP

(Código de Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008 e entrado em vigor em 30/07/2008) ([3]), a solução tem que ir, com todo o respeito por opinião diversa, no sentido de atribuir tal poder/competência aos Tribunais Administrativos: efetivamente, aplicar aos 3 casos (e aos respetivos contratos) o CCP significa ser-lhes aplicável a lei (CCP) que qualifica como contratos administrativos todos os contratos de aquisição/prestação de serviços (como é o caso do contrato de mandato forense) por parte de pessoas coletivas públicas e a apreciação de litígios respeitantes a contratos administrativos (aqui se incluindo a sua «*interpretação, validade e execução*») compete, segundo o ETAF, à jurisdição administrativa.

Exposto, em termos muito simples e lineares, o raciocínio que conduz à competência da jurisdição administrativa, passemos a justificá-lo.

Com o termo «jurisdição» designa-se o poder de julgar que, dentro da organização do Estado, é genericamente atribuído ao conjunto dos tribunais (cf. art. 202.º da Const.) — representando a «competência» o fracionamento do poder jurisdicional entre os diferentes tribunais — mas também se alude, com um alcance mais amplo, à «jurisdição» como o poder genericamente atribuído a certa categoria de tribunais em face das restantes categorias de tribunais, razão pela qual se diz, no art. 109.º/1 do CPC que «*há conflito de jurisdição quando duas ou mais autoridades, pertencentes a diversas atividades do Estado, ou dois ou mais tribunais, integrados em ordens jurisdicionais diferentes, se arrogam ou declinam o poder de conhecer da mesma questão* [...]».

Assim, pertencendo os tribunais judiciais e os tribunais administrativos a ordens/categorias/espécies jurisdicionais diferentes (cf. art. 209.º da Const.), a questão sob uniformização, sendo designável e qualificável como uma questão de jurisdição, é em substância uma questão de competência material.

E para a determinação desta competência, como ensinava o Prof. Manuel de Andrade ([4]), *«a lei atende à matéria da causa, quer dizer, ao seu objeto, encarado sob um ponto de vista qualitativo — o da natureza da relação substancial pleiteada»*; ou seja, é a partir da relação material controvertida (da relação jurídica objeto do litígio) configurada pelo autor — da causa de pedir invocada, da pretensão deduzida e da identidade das próprias partes — que se determina a competência material do tribunal.

Competência material que, de acordo com o artigo 38.º/1 da Lei n.º 62/2013, de 26-08 (Lei da Organização do Sistema Judiciário — LOSJ), se fixa no momento em que a ação se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente ([5]), a não ser nos casos especialmente previstos na lei.

Sucedendo, com interesse para tal fixação, que no momento em que as 3 ações foram propostas — a injunção do processo 48.776/18 em 26/04/2018, a injunção do processo 45.639/18 em 30/04/2018 e a injunção do processo 51012/18 em 15/06/2018 — se dispunha:

— 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*» (cf. art. 211.º/1 da Const.);

— 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*» (cf. art. 212.º/3 da mesma Lei Fundamental); e

— que «*os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional*» (cf. art. 40.º/1 da LOSJ).([6])

Preceitos estes de que resulta, pacificamente, que a competência dos tribunais judiciais (de que este STJ é o órgão superior da hierarquia) constitui a regra, sendo-lhes atribuídas — se necessário, residualmente — todas as matérias não conferidas aos tribunais das outras ordens e categorias especiais (como é o caso da jurisdição administrativa).

O que faz com que o cerne da questão sob uniformização — é também pacífico — esteja em saber se o objeto das 3 causas [em que identicamente se pede o pagamento de obrigações pecuniárias decorrentes de contratos de mandato judicial, celebrados entre uma entidade privada (a Autora), mandatária desses serviços, e uma sociedade anónima de capital exclusivamente público (a Ré), mandante dos mesmos] constitui matéria atribuída/conferida aos tribunais administrativos (uma vez que, não o sendo, a competência material será então dos tribunais judiciais).

O que convoca o que à época da propositura das 3 ações estava estabelecido quanto à competência dos tribunais da jurisdição administrativa, ou seja, o já referido art. 212.º/3 Const. e o que no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) se diz sobre o âmbito da jurisdição/competência administrativa.

Começando pelo «contributo» da Const. para a definição da competência da jurisdição administrativa.

Diz a Constituição, no citado art. 212.º/3, que «*compete aos tribunais administrativos* [...] *o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas* [...]».

Reserva constitucional esta, da jurisdição administrativa, que, porém, não pode ser interpretada como significando a consagração duma reserva material absoluta de jurisdição atribuída aos tribunais administrativos, ou seja, não tem nem o sentido de os tribunais administrativos só poderem julgar questões de direito administrativo nem o sentido de só eles poderem julgar questões de direito administrativo.

Como refere Vieira de Andrade ([7]), «[...] *admite-se generalizadamente a atribuição legal aos tribunais administrativos da resolução de litígios referentes à atividade da Administração, ainda que respeitantes a relações ou incluindo aspetos de direito privado — assim, por ex. considerou-se admissível a atribuição à jurisdição administrativa da competência para julgar ações sobre contratos privados da administração* [...]*, tendo em conta a miscigenação prática do direito público com o direito privado e a necessidade de assegurar o respeito pelos princípios públicos em toda a atuação administrativa* [...]».

Como refere Mário Aroso de Almeida ([8]), «[...] *é hoje pacífico, tanto na doutrina, como na jurisprudência do TC e do STA* ([9]) q*ue, se o referido preceito constitucional faz assentar a definição do âmbito da jurisdição administrativa num critério substantivo, centrado no conceito de 'relações jurídicas administrativas e fiscais', a verdade é que ele não estabelece uma reserva material absoluta, pelo que comporta derrogações pontuais, desde que não vão ao ponto de descaracterizar, no seu conteúdo essencial, o modelo típico da dualidade de jurisdições. Por conseguinte, a existência de um modelo típico e de um núcleo próprio da jurisdição administrativa e fiscal não é incompatível com uma certa liberdade de conformação do legislador, justificada por razões de ordem prática, pelo menos quando estejam em causa domínios de fronteira, tantas vezes de complexa resolução, entre o direito público e o direito privado.*[...]»

Não deve pois o art. 212.º/3 da Constituição ser lido como contendo a definição da área própria (do âmbito geral) da ordem judicial administrativa (e fiscal) no contexto da organização dos tribunais, antes decorrendo de tal definição, para o legislador ordinário, a obrigação de respeitar o núcleo essencial da organização da jurisdição administrativa, ou seja, ficando tão só proibido o legislador ordinário de descaracterizar ou desfigurar a jurisdição administrativa, enquanto jurisdição própria ou principal nesta matéria, mas não ficando proibida, na margem de liberdade constitutiva própria do poder legislativo, a atribuição aos tribunais administrativos de litígios em que a Administração tenha intervenção, respeitantes a relações de direito privado, assim como a atribuição pontual a outros tribunais do julgamento de questões substancialmente administrativas.

Em síntese, «*a interpretação mais razoável do preceito constitucional parece ser a de que visa apenas consagrar os tribunais administrativos como os tribunais comuns em matéria administrativa.*» ([10])

Interpretação esta, sobre o alcance da reserva constitucional da jurisdição administrativa, que esteve na base da Reforma da Justiça Administrativa de 2002 (o ETAF de 2002, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19/02), prosseguida em 2015 (com o DL 214-G/2015, de 02/10), Reforma que não fez coincidir totalmente o âmbito da jurisdição administrativa com a definição substancial da justiça administrativa determinada pela Constituição — em que a jurisdição administrativa tem por «*objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas»* — antes optando por atribuir expressamente aos tribunais administrativos a resolução de litígios não incluídos na cláusula geral do art. 212.º/3 da Constituição.

Efetivamente, embora o ETAF de 2002 (na sua redação inicial) tenha começado por repetir, no seu art. 1.º, a cláusula geral estabelecida na Constituição — que define a competência dos tribunais administrativos dum ponto de vista substancial — logo a seguir, através das enumerações positivas

e negativas constantes do seu art. 4.º, fixou a competência da jurisdição administrativa, tendo em vista eliminar algumas dúvidas e determinar com mais exatidão o âmbito da respetiva jurisdição.

Sendo que algumas de tais dúvidas, que então se procurou evitar, se situavam justamente no conceito de contrato administrativo.

Até ao ETAF de 1984 (aprovado pelo DL 129/84, de 27-04), o entendimento dominante era o de que apenas eram contratos administrativos os compreendidos no elenco limitado e taxativo constante do art. 815.º do C. Administrativo de 1940 (ou seja, os contratos de empreitada e de concessão de obras públicas, os de concessão de serviços públicos e os de fornecimento contínuo e de prestação de serviços celebrados entre a administração e os particulares para fins de imediata utilidade pública).

Posteriormente, o ETAF de 1984 veio introduzir, no seu art. 9.º/1, uma definição de âmbito genérico da figura do contrato administrativo, definição genérica esta, do ETAF de 1984, sobre o conceito de contrato administrativo, que foi seguida no art. 178.º do CPA de 1991, que também remetia para a natureza jurídico-administrativa das relações jurídicas que eram objeto do contrato, o que deu «*origem a uma grande ambiguidade na delimitação da figura, com as inevitáveis consequências daí decorrentes: no plano substantivo, de insegurança na determinação do regime aplicável à relação entre as partes; no plano processual, de insegurança na determinação da jurisdição competente para dirimir eventuais litígios contratuais.*» ([11])

Daí que o ETAF de 2002, para delimitar o âmbito da jurisdição administrativa, quanto à apreciação de litígios emergentes de contratos, não haja utilizado/remetido para a definição de contrato administrativo que decorria do art. 178.º do CPA, passando a prever, nas alíneas *e*) e *f*) no n.º 1 do seu art. 4.º, que compete aos tribunais da jurisdição administrativa a apreciação dos litígios que tenham por objeto:

«e) Q*uestões relativas à validade de atos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público;*

f) Q*uestões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objeto passível de ato administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspetos do respetivo regime substantivo, ou de contratos que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público.»*

E foi assim que se chegou ao Código de Contratos Públicos (aprovado pelo DL 18/2008 e entrado em vigor em 30/07/2008) em que, para efeitos substantivos, se veio a «*assumir no art. 1.º/6 (a que hoje corresponde o art. 280.º/1) a necessidade de densificar o conceito de contrato administrativo, substituindo a definição genérica que constava do art. 178.º do CPA por uma enumeração tipológica das espécies de situações contratuais que, por aplicação de diferentes critérios, se entendeu dever merecer a qualificação de administrativos. O CCP reconheceu, desse modo, que, também no plano substantivo, da delimitação das espécies contratuais a submeter a um regime de direito público, a definição do precedente art. 178.º do CPA não fornecia uma base segura, pelo que o critério legal carecia de ser densificado.*» ([12])

Daí que, a partir da entrada em vigor do CCP, ultrapassada a anterior ambiguidade (do art. 178.º do CPA) na delimitação da figura do contrato administrativo, tenha deixado de existir razão para o ETAF não remeter para a figura do contrato administrativo na determinação do âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contratos, razão pela qual, na revisão do ETAF de 2015 (ao caso aplicável, repete-se, uma vez que os 3 processos deram entrada em juízo em 2018), se passou a dizer, na alínea *e*) do n.º 1 do art. 4.º (alínea que concentrou/substituiu as anteriores alíneas *e*) e *f*)), que compete aos tribunais da jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a «[...] *e*) *validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes* [...]»*.*

Alínea *e*) esta de que resulta, como já sucedia antes da revisão de 2015 (ou seja, desde a redação inicial do ETAF de 2002), que a jurisdição administrativa, em matéria de contratos, não se circunscreve aos contratos administrativos, continuando a estender o âmbito da jurisdição administrativa a «*quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação*

pública, por pessoas de direito público ou outras entidades adjudicantes», ou seja, «*o âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contratos é mais amplo do que a categoria dos contratos administrativos: o critério do contrato administrativo é um dos critérios adotados pelo art. 4.º/1 do ETAF, mas não é o único critério do qual ele faz depender a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contratos, pois há outro critério, o da submissão do contrato a regras de contratação pública.» ([13])*

Tudo isto para dizer que tendo os 3 processos dado entrada em juízo em 2018 — isto é, após a revisão do ETAF de 2015 — estavam sujeitos à jurisdição administrativa, em matéria de litígios sobre contratos, quer os contratos administrativos (isto é, os contratos que apresentem alguma das notas de administratividade constantes das alíneas do art. 280.º/1 do CCP — preceito que, antes, correspondia ao art. 1.º/6 do CCP), quer os contratos, independentemente da sua qualificação ou não como contratos administrativos, submetidos a regras de contratação pública.

Efetivamente, de acordo com as 4 alíneas do art. 280.º/1 do CCP (idênticas às do inicial art. 1.º/6 do CCP) são qualificáveis como contrato administrativo ([14]):

a) Os contratos administrativos por natureza, que são submetidos a um regime de direito administrativo em razão da natureza pública do seu objeto ou do seu fim, integrando este grupo os contratos a que se referem as alíneas *b*)*, c*) e *d*) do art. 280.º/1 do CCP;

b) Os contratos administrativos por determinação da lei, que abrange os tipos contratuais que, ainda que não sejam contratos administrativos por natureza, a própria lei opta por qualificar como administrativos, submetendo-os a um regime substantivo de direito público (cf. alínea *a*) do art. 280.º/1 do CCP): são os contratos administrativos típicos previstos no título II da parte III do CCP e os demais contratos administrativos típicos ou nominados previstos na legislação avulsa; e

c) Os contratos administrativos por qualificação das partes, que abrange contratos administrativos atípicos que poderiam ser contratos de direito privado, mas são contratos administrativos apenas porque assim as partes o querem e determinam (cf. alínea *a*) do art. 280.º/1 e 3.º/1/b) e 8.º do CCP).

Sucedendo, como já se referiu, que, além do «critério do contrato administrativo», também o «critério do contrato submetido a regras de contratação pública» continua a atribuir, segundo a alínea *e*) do art. 4.º/1 do ETAF (na redação da revisão do ETAF de 2015, ao caso aplicável), competência à jurisdição administrativa: «*desde que um contrato seja submetido a regras procedimentais de formação de Direito Administrativo, todas as questões que dele possam vir a emergir devem ser objeto de uma ação a propor perante os tribunais administrativos, e não perante os tribunais judiciais — e isto, independentemente da sua qualificação ou não como contrato administrativo, nos termos do CCP»* ([15]).

Segundo critério este que terá perdido grande parte da sua utilidade com e desde a entrada em vigor do CCP ([16]), na medida em que o seu campo prioritário de aplicação eram exatamente os contratos de aquisição e locação de bens móveis e de aquisição de serviços por contraentes públicos — que, antes de 2008, não eram contratos administrativos, mas que poderiam estar submetidos a regras de contratação pública — que, após a entrada em vigor do CCP, passaram a ser qualificados como contratos administrativos por determinação da lei, ficando sujeitos à jurisdição administrativa pelo «critério do contrato administrativo» ([17]).

Em síntese, o âmbito da justiça administrativa — enfatiza-se, por contrastar com o percurso jurídico desenvolvido pela A. quer nas contra alegações do processo principal quer nas alegações do processo apenso — não se determina apenas e só com base no critério substancial/material que consta da Constituição (dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas), dependendo acima de tudo do recorte orgânico-processual que foi dado à jurisdição administrativa pelo lei ordinária ([18]), onde, a par de normas que visam concretizar o conteúdo da cláusula geral estabelecida pela Constituição, existem quer preceitos que originam a diminuição do âmbito substancial da jurisdição administrativa quer preceitos que produzem a sua ampliação, atribuindo aos tribunais administrativos o julgamento de questões que, em princípio, não lhes caberia substancialmente conhecer.

Ampliação que é manifesta em matéria de contratos, na medida em que a referida alínea e) do art. 4.º/1 do ETAF (na revisão de 2015), «[...] *no que se refere às questões de interpretação, validade e execução de contratos, não abrande apenas os contratos administrativos, mas também quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes.* [...] *Trata-se de uma opção tomada na revisão de 2015, que tem a vantagem de sujeitar a generalidade dos contratos celebrados pela Administração à jurisdição administrativa, eliminado algumas diferenciações feitas na versão de 2002, que eram causa de obscuridade e de dúvida, sem sequer terem o mérito da coerência substancial. Ainda assim, a remissão para a legislação sobre contratação pública deixa de fora aqueles contratos celebrados por entidades públicas que não sendo contratos administrativos e estando, por isso submetidos a um regime de direito privado, estejam excluídos da aplicação do CCP e não sejam especialmente regulados pela legislação administrativa avulsa.*[...]*.»* ([19])

Significa tudo isto três coisas:

— que, ao contrário do que é sustentado pela A. (nos 3 processos), a competência da jurisdição administrativa, em matéria de contratos, não se afere exclusivamente pela natureza administrativa das relações jurídicas em litigio;

— que a lei ordinária (CCP), ao qualificar um contrato como contrato administrativo, estabelece a natureza administrativa da respetiva relação jurídica; e

— que, perante a trajetória legal referida, um litígio decorrente dum contrato de mandado forense, celebrado por uma pessoa coletiva pública, sendo-lhe temporalmente aplicável o CCP (como já está considerado nos 3 acórdãos), está sujeito à jurisdição administrativa por ser um contrato administrativo (ou seja, não há sequer necessidade de se recorrer ao 2.º critério referido: tratar-se de um contrato submetido a regras de contratação pública ([20])).

Pelo seguinte:

Segundo o art. 1.º/2 do CCP, o regime da contratação pública estabelecido na parte II do CCP é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no CCP e desde que tais contratos públicos não sejam excluídos do âmbito de aplicação do CCP.

«Entidades adjudicantes» que, de acordo com o art. 2.º do CCP, são, além das pessoas coletivas, os «organismos públicos» — entidades criadas especificamente para satisfazerem necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, desde que financiadas (maioritariamente) por pessoas coletivas públicas ou sujeitas ao seu controlo ou à sua influência dominante (art. 2.º/2 do CCP), bem como, no âmbito dos setores especiais (água, energia, transportes e serviços postais), quaisquer entidades, incluindo as empresariais, que exerçam essas atividades, quando estejam sujeitas a controlo ou influência dominante de entidades adjudicantes (art. 7.º do CCP).

Temos pois, fora de qualquer dúvida, que as Águas do Norte SA, enquanto concessionária de um serviço público e pessoa coletiva (sociedade anónima) de capitais exclusivamente públicos (cf. art. 1.º/2, 9.º e 4.º/1 do DL 93/2015, de 29-04, diploma legal que a constituiu e que, legalmente, a fez suceder em todas as posições contratuais das anteriores concessionárias de tal serviço público, extintas com a constituição das Águas do Norte SA — cf. art. 4.º do DL 93/2015), é uma entidade adjudicante e um contraente público (cf. art. 3.º do CCP), assim como antes o eram as concessionárias extintas, pelo que, salvo os contratos excluídos (art. 4.º do CCP) e a contratação excluída (art. 5.º do CCP), estão/estavam todos os contratos por si celebrados (e aqueles em que sucedeu e que haviam sido celebrados pelas anteriores concessionárias extintas) sujeitos ao regime da contratação pública estabelecido na parte II do CCP.

Não sendo o contrato de mandato forense um dos contratos excluídos pelo art. 4.º do CCP ([21]) e não podendo a sua contratação considerar-se excluída pelo art. 5.º do CCP (segundo o qual o regime da contratação pública não é aplicável aos «*contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação»* — art. 5.º/1 do CCP), como aliás resulta do art. 16.º/2/e) do CCP, que considera «*submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações*

típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza: [...] e*) Aquisição de serviços.*»

Havendo aqui que ter presente que a tipificação como contratos administrativos dos contratos de aquisição de bens móveis e serviços, por parte de entes públicos a contraentes particulares, assenta na ideia, transmitida por sucessivas diretivas comunitárias, de «*uma economia aberta e de livre concorrência»* e visa *«assegurar a efetiva eliminação das chamadas barreiras 'invisíveis' ao mercado interno da contratação pública, bem como condições fundamentais de igualdade dos agentes económicos na participação nos diversos procedimentos de formação dos contratos públicos*» ([22]); ou seja, visa assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos operadores económicos, impondo que um número mínimo de candidatos seja convidado a participar nos processos, quer se trate de concursos públicos, concursos limitados, processos por negociação ou diálogos concorrenciais.

E dando-se o caso da atividade respeitante à representação de partes em juízo e à prática dos atinentes atos processuais ser uma atividade sujeita à concorrência do mercado — há muitos advogados e sociedades de advogados a prestar tais serviços e nas mais diversas áreas — não se vendo em que é que o procedimento pré-contratual da contratação dum advogado impede ou limita a sua escolha pessoal e livre pelo mandante (pessoa coletiva pública), sem prejuízo, claro está, de tal escolha ter de ser aferida por critérios objetivos — a sua aptidão técnica para a prestação de serviços terá que ser aferida por parâmetros curriculares, com referência às áreas e matérias trabalhadas, respetiva extensão e resultados — e não por critérios subjetivos entre o prestador e o beneficiário dos serviços, não constituindo assim, a nosso ver, obstáculo ao procedimento pré-contratual de contratação o disposto no atual art. 67.º/2 do EOA (aprovado pela Lei n.º 145/2015 e idêntico ao art. 62.º/2 do EOA de 2005), segundo o qual «*o mandato forense não poder ser objeto, por qualquer forma, de medida ou acordo que impeça ou limite a escolha pessoal e livre do mandatário pelo mandante*» ([23]).

Sendo as regras (do CCP) de tal procedimento pré-contratual — as especificações contratuais definidoras do critério de adjudicação — e o tipo de procedimento a escolher (art. 16.º e ss do CCP) perfeitamente ajustáveis à contratação dum advogado, como vem sendo assinalado pelo T. de Contas, que, desde o Acórdão n.º 39/2010, de 03-11-2010 (da 1.ª S/SS), vem considerando que a contratação pública de serviços de natureza jurídica está sujeita à concorrência; e como é referido na decisão de 19/01/2015 da 3.ª seção do Tribunal de Contas (proferida no processo Proc. 03JFR/2014 e disponível na Base de Dados do Tribunal de Contas) em que se concluiu: «*não existe óbice legal à contratação pública de serviços jurídicos com convite a apenas um prestador em quem se deposite confiança técnica e profissional, relativamente a processos ou procedimentos pendentes, bem como a processos ou a procedimentos a instaurar em que esteja em causa a tutela urgente do interesse público, e não seja possível, em prazo útil, proceder à avaliação técnica do seu prestador através de parâmetros objetivos; mas, no que se reporta à aquisição de serviços para prestação de serviços de consultadoria, patrocínio judiciário, emissão de pareceres e estudos em atos, procedimentos ou processos jurisdicionais a ocorrer, no futuro, e em que seja possível proceder à avaliação técnica do seu prestador através de parâmetros objetivos e suficientemente concretizados, o procedimento a adotar não poderá ser o ajuste direto, sendo o procedimento a adotar o concurso limitado por prévia qualificação (artigos 20.º, n.º 1, alínea b), e 162.º e seguintes, do CCP).»*

Pelo que, sendo ao contrato de mandato forense (celebrado com uma pessoa coletiva pública), aplicável o regime da contratação pública, é o mesmo um contrato administrativo, uma vez que, segundo o art. 1.º/6/a) do CCP (na sua redação inicial e a que hoje corresponde o art. 280.º/1/a) do CCP), reveste a natureza de contrato administrativo todo o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, em que pelo menos uma das partes seja um contraente público e que assim seja qualificado, como contrato administrativo, no título II da parte III do CCP, como é o caso: uma das partes de tal contrato é, como já referimos, um contraente público e, por outro lado, o mandato forense é um dos contratos administrativos típicos previstos no CCP, na medida em que, no seu art. 450.º do CCP, se entende por contrato de aquisição de serviços «*o contrato pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço*».

Contrato a que — como constava da redação inicial do art. 280.º/3 do CCP e hoje, após a alteração de 2017, consta do n.º 4 do mesmo art. 280.º do CCP — «*em tudo quanto não estiver regulado no presente Código ou em lei especial e não for suficientemente disciplinado por aplicação dos princípios gerais de direito administrativo, são subsidiariamente aplicáveis às relações contratuais jurídicas administrativas, com as necessárias adaptações, as restantes normas de direito administrativo e, na falta destas, o direito civil*», ou seja, não é por o conteúdo substantivo dum contrato de mandato forense estar regulado essencialmente nas disposições do C. Civil e no Estatuto da Ordem dos Advogados que o mesmo não pode configurar uma relação jurídica de natureza administrativa.

Efetivamente, refere-se mais uma vez, o conceito constitucional de «relação jurídica administrativa» refere-se «*apenas ao âmbito nuclear ou de princípio da jurisdição administrativa, não excluindo soluções justificadas de alargamento ou de compressão por parte do legislador*» ([24]), ou seja, não exclui que o conceito de relação jurídica administrativa possa seguir, em certos casos, um sentido subjetivo — considerando como administrativas certas relações jurídicas por nelas intervir uma pessoa coletiva pública, «*atuando com vista à realização dum interesse público legalmente definido*» ([25]) — em vez de apenas e predominantemente um sentido objetivo e só serem consideradas como relações jurídicas administrativas aquelas em que o ente público atua nas suas vestes de autoridade pública e investido dos respetivos poderes.

Não é pois por um contrato de mandato forense estar sujeito ao regime da contratação pública e configurar uma relação jurídica de natureza administrativa (é um contrato administrativo) que, uma vez celebrado, deixa de manter as especificidades, em termos de conteúdo, de tal contrato de prestação de serviços e/ou que deixam de lhe ser aplicáveis as regras da independência (a que se referem os art. 89.º e 84.º do atual e anterior EOA) e/ou que as relações com o mandante deixam de fundar-se na confiança recíproca (a que se referem os art. 97.º e 92. do atual e anterior EOA); aplicação esta expressamente admitida, repete-se, na redação inicial do art. 280.º/3 do CCP (e hoje, após a alteração de 2017, n.º 4 do mesmo art. 280.º do CCP), em que se diz serem «[...] *subsidiariamente aplicáveis às relações contratuais jurídicas administrativas, com as necessárias adaptações, as restantes normas de direito administrativo e, na falta destas, o direito civil*».

Efetivamente, uma coisa é o conteúdo substantivo do contrato de mandato forense e outra coisa, diversa, é saber/dizer onde a apreciação dos litígios emergentes de tal contrato (ou seja, dos litígios que tenham por objeto questões relativas à validade dos respetivos atos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução do contrato) é feita.

E tratando-se dum contrato administrativo ([26]), tal apreciação compete à jurisdição administrativa.

Em conclusão, tendo os litígios (nos 3 processos) como objeto contratos administrativos — que se invocam como causa de pedir, pedindo-se que a entidade pública Águas do Norte, SA seja condenada a pagar a retribuição devida pela execução de cada um de tais contratos administrativos — estamos perante uma relação jurídica de natureza administrativa (que se inscreve no tipo de relações jurídicas abrangidas pelo art. 4.º/1/e) do ETAF), competindo, face ao disposto nos artigos 212.º/3 da CRP e 4.º/1/e) do ETAF (e também 37.º/1/l) do CPTA), aos tribunais da jurisdição administrativa a apreciação de tais litígios (uma vez que, como decorre dos arts. 211.º/1 da CRP, 64.º do CPC e 40.º/1 da LOSJ, a competência dos tribunais judiciais é residual, ou seja, cabe-lhe conhecer tão só das causas que não sejam atribuídas, como é o caso, a outra ordem jurisdicional).

*

*

III — Decisão

Face ao exposto, acordam os Juízes que constituem o Pleno das Secções Cíveis do Supremo Tribunal de Justiça em:

a) Confirmar o Acórdão recorrido proferido no processo apenso n.º 48.776/18.0YIPRT-A.P1.S1.

a) Revogar o Acórdão recorrido proferido no processo principal n.º 51012/18.6YIPRT-A.P1.S1 e julgar absolutamente incompetente, em razão da matéria, o Juízo Central da Comarca do Porto

e competentes para a apreciação do litígio de tal processo os Tribunais Administrativos e Fiscais, absolvendo-se a R. da Instância (cf. art. 96.º/a) e 99.º/1, ambos do CPC).

c) Estabelecer a seguinte uniformização:

«Compete à jurisdição administrativa a apreciação dos litígios emergentes de contrato de mandato forense celebrado entre um advogado e um contraente público»

Custas pela A. («Z... e Associados, Sociedade de Advogados, R.l.»).

([1]) Que é, simultaneamente, o acórdão-fundamento no processo apenso.

([2]) O acórdão aqui (no processo principal) recorrido termina a dizer que «*não vemos como passam aplicar-se ao caso as normas do CCP*», porém, chega a tal conclusão, não por entender não ser o CCP temporalmente aplicável aos 4 contratos de mandato judicial em apreciação em tal processo, mas sim por, após a convocação e interpretação das atinentes normas do CCP (designadamente, dos arts. 1.º/6, 16.º e 450.º do CCP), entender que a situação dos autos não é subsumível à figura de aquisição de serviços constante do art. 450.º do CCP, na medida em que o «*mandato judicial não é suscetível de mercantilização, [atenta] a sua específica natureza caraterizada pela total autonomia técnica do advogado e pela atuação isenta e independente na execução do mandato, que o aparta das regras da concorrência e das lógicas da contratação pública».*

([3]) Ao que a Sociedade de Advogados — A. nos 3 processos e recorrida no processo principal e recorrente no processo apenso — não manifesta qualquer oposição.

([4]) «Noções Elementares de Processo Civil», edição de 1979, página 95.

([5]) O que é identicamente prescrito no art. 5.º do ETAF.

([6]) E, identicamente, no art. 64.º do CPC, que «*são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra orem jurisdicional*».

([7]) In «A Justiça Administrativa», 17.ª ed, 2019, pág. 94.

([8]) Manual de Processo Administrativo, 6.ª ed., pág. 168

([9]) Acórdãos do TC n.º 458/99, 284/2003, 211/2007 e 302/2008, consultáveis no site do TC; e Acórdãos do STA de 14/06/2000, 31/10/2002 e 24/01/2004, in ITIJ.

([10]) Vieira de Andrade, obra citada, pág. 98.

([11]) Mário Aroso de Almeida, Manual de Processo Administrativo, 6.ª ed., pág. 172

([12]) Mário Aroso de Almeida, obra citada, pág. 173.

([13]) Mário Aroso de Almeida, obra citada, pág. 174.

([14]) Seguindo de perto Mário Aroso de Almeida, obra citada, pág. 175 e ss.

([15]) Mário Aroso de Almeida, obra citada, pág. 178.

([16]) E que, repete-se, em 2008, aquando da entrada em vigor do CCP, constava do art. 4.º/1/e) do ETAF (na sua redação inicial).

([17]) Como refere Mário Aroso de Almeida, a fls. 174/5, o CCP, ao qualificar todos os contratos de aquisição e locação de bens móveis e de aquisição de serviços por contraentes públicos como contratos administrativos, «*ampliou muito o âmbito da figura, tornado, assim, ainda mais residual do que já era antes a categoria dos contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública*».

([18]) Aliás, na revisão de 2015, o art. 1.º/1 do ETAF deixou de remeter para o princípio constante do art. 212.º/3 da CRP (segundo qual os tribunais administrativos e fiscais são os competentes para dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais), passando a remeter a disciplina da delimitação do âmbito da jurisdição administrativa apenas para o art. 4.º do ETAF; e se a revisão do ETAF de 2019 voltou a introduzir, no texto do art. 1.º/1, a referência aos «litígios emergentes das relações jurídicas administrativas» — mas mantendo, em simultâneo, a remissão (vinda de 2015) para os termos previstos no art. 4.º do ETAF — tal «*não neutraliza a evidência de que, na realidade, não é (apenas) com base no critério da natureza administrativa e fiscal dos litígios que o art. 4.º do ETAF procede à delimitação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal»,* nem *«compromete a opção, assumida na revisão de 2015, de reservar para este artigo a definição da disciplina da delimitação do âmbito da jurisdição*» (M. Aroso, local citado, pág. 166); artigo este que, na sua última alínea (na alínea *o*) do art. 4.º/1 do ETAF), termina a enunciar o critério constitucional da relação jurídica administrativa e fiscal como um critério de aplicação subsidiária e residual.

([19]) Vieira de Andrade, obra citada, pág. 104/5.

([20]) Como sucedeu nas situações apreciadas nos Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 11/03/2010, de 16/02/2012, de 11/01/2017 e de 31/01/2027 (todos consultáveis *in* ITIJ), em que, não sendo temporalmente aplicável o CCP, se considerou competente a jurisdição administrativa (para conhecer de litígios decorrentes de contratos de prestação de serviços) pelo 2.º critério referido, ou seja, por haver lei (os DL 197/99, de 08-06, e o DL 1/05, de 04-01) que os submetia a regras de contratação pública, tendo-se observado, no Acórdão de 11/03/2010, que o «*ETAF se abstrai da natureza das normas que materialmente regulam o contrato, colocando-o na órbita dos tribunais administrativos desde que a lei preveja a possibilidade da sua submissão a um procedimento pré-contratual de direito público»;* e tendo-se, no Acórdão de 11/01/2017, elaborado o seguinte sumário: «*são competentes os tribunais da jurisdição administrativa para conhecer um litígio emergente da execução de um contrato de prestação de serviços (mandato) celebrado entre um Município e duas advogadas, dado que o mesmo está, por força do Dec. Lei n.º 197/99, de 8 de Janeiro, sujeito a um regime pré-contatual de direito público — art. 4.º, 1,* alínea e*) do ETAF, na redação anterior à introduzida pelo DL 214/G/2015, de 1/12».*

([21]) Não é por a Diretiva n.º 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 (que revogou, entre outras, a Diretiva n.º 2004/17/EU, transposta pela aprovação do CCP) ter excluído da sua aplicação os

serviços jurídicos referidos no seu art. 10.º/d)/i/ii que a aquisição de serviços jurídicos deve ser considerada uma contratação excluída pelo referido art. 4.º do CCP; aliás, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, procedeu à transposição de tal Diretiva n.º 2014/24/EU, alterou o art. 4.º do CCP e não incluiu, nos contratos excluídos, os contratos respeitantes aos serviços jurídicos.

([22]) Manuel Pereira Augusto de Matos, *A Escolha dos Procedimentos Pré-contratuais*, Abril de 2012, p. 4, disponível na Internet.

([23]) Não existindo, ao contrário do que a A. invoca, um qualquer conflito entre o EOA e o CCP, que leve a não aplicar, como a A. pretende, o CCP.

([24]) Vieira de Andrade, obra citada, pág. 49.

([25]) Vieira de Andrade, obra citada, pág. 49.

([26]) Não é um contrato privado e, ainda que o fosse, não configura o artigo 280.º/3 do CPP (redação atual) uma «exceção», como a A. invoca, mas, bem ao invés, a sujeição dos contratos privados às disposições constantes do CCP relativas à invalidade, limites à modificação objetiva, cessão da posição contratual e à subcontratação.

Notifique e oportunamente remeta certidão do acórdão para publicação na 1.ª série do *Diário da República.*

Lisboa, 26 de abril de 2022. — *António Barateiro Martins* (relator) — *Fernando Baptista de Oliveira — José Manuel Cabrita Vieira e Cunha — Luís Filipe Castelo Branco do Espírito Santo — Jorge Manuel Arcanjo Rodrigues — António Isaías Pádua — Nuno Ataíde das Neves — António José Ferraz de Freitas Neto — Ana Maria Resende — Ana Paula Lobo — Maria dos Prazeres Beleza — Ana Paula Boularot — Maria Clara Sottomayor — Manuel Tomé Soares Gomes — José Rainho — Maria da Graça Trigo — Pedro de Lima Gonçalves — Maria Rosa Oliveira Tching — Fátima Gomes — Graça Amaral — Maria Olinda Garcia — Oliveira Abreu — Maria João Vaz Tomé — Nuno Manuel Pinto de Oliveira — António Magalhães — Ricardo Alberto Santos Costa — Fernando Jorge Dias — Rijo Ferreira — José Maria Ferreira Lopes — João Cura Mariano — Manuel Capelo — Tibério Nunes da Silva*.

115409176