

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 7937/24.0T8PRT-A.P1

Relator: ÁLVARO MONTEIRO
Sessão: 04 Junho 2025
Número: RP202506047937/24.0T8PRT-A.P1
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: CONFIRMADA A SENTENÇA

ESTACIONAMENTO AUTOMÓVEL

CONCESSIONÁRIA

COMPETÊNCIA MATERIAL

Sumário

A actuação da Exequente na cobrança da dívida de cobrança de estacionamento, decorrente de um contrato de concessão e de acordo com o Regulamento Municipal (normas de direito público), cai no âmbito da previsão do disposto na al. e) do nº 1 do citado art. 4º do ETAF, razão pela qual são materialmente competentes para a preparação e julgamento os tribunais administrativos e fiscais.

Texto Integral

Processo Nº 7937/24.0T8PRT-A.P1
Tribunal Judicial da Comarca do Porto
Juízo Execução do Porto - Juiz 2

*

Relator: Juiz Desembargador Álvaro Monteiro.
1º Adjunto: Juiz Desembargador Paulo Duarte Mesquita Teixeira
2ª Adjunta: Juíza Desembargadora Isabel Rebelo Ferreira

*

Sumário:

.....
.....
.....

*

I - RELATÓRIO

Por apenso à execução para pagamento de quantia certa que “A..., SA” lhe moveu, veio AA opor-se à execução por meio de embargos de executado, pugnano pela extinção da execução.

Para tanto, e ao que ora interessa decidir, alega que os Tribunais Judiciais são materialmente incompetentes para conhecer da execução porquanto alega que a exequente terá celebrado com a Câmara Municipal respectiva um ou vários contratos de concessão para fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos, em zonas de estacionamento de duração limitada; “compete aos tribunais administrativos e fiscais conhecer de acção intentada por empresa a quem o Município adjudicou a concessão da exploração e gestão de zonas de estacionamento de duração limitada, para haver de particular utilizador daquelas a importância de tarifas devidas pela falta de pagamento da taxa correspondente à utilização da zona de estacionamento” - acórdão da RL de 22-04-2010, in www.dgsi.pt.”

Regularmente notificado, a embargada contestou, alegando que no âmbito da sua atividade, a Exequente, A... SA., celebrou um contrato de Concessão de Exploração, para o fornecimento, instalação e exploração de parquímetros, em zonas e parques de estacionamento automóvel de duração limitada. Mediante esse contrato, a A... SA passou a explorar e gerir parques de

estacionamento automóvel na cidade de Matosinhos.

O executado é proprietário e utilizador do veículo automóvel com a matrícula ..-RS-...

Enquanto utilizador do referido veículo, o Executado estacionou, deliberada e reiteradamente o seu referido veículo, nos parques de estacionamento que a Exequente explora na cidade, principalmente na Rua ..., conforme identificado no requerimento de Injunção, sem se dignar proceder ao pagamento do tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local.

Ao recusar o pagamento dos tempos de utilização dos parques, o Embargante violou o contrato de utilização que celebrou tacitamente com a Embargada.

Assim, o contrato celebrado não assume natureza publica, antes privada, sendo-lhe aplicáveis as normas de direito privado.

Pugnando, assim, pela competência dos tribunais judiciais.

*

Na sequência foi prolatada seguinte decisão:

Pelo exposto, julgo os embargos procedentes e, em consequência, declaro este tribunal materialmente incompetente para tramitar a execução de que estes são apensos e, conseqüentemente, absolvo o executado da instância executiva (com o inerente cancelamento das penhoras efectuadas).

R.N.”

*

Não se conformando com a decisão em causa, vem o Embargado interpor recurso de apelação, admitido com subida nos autos e efeito devolutivo, assente nas seguintes

CONCLUSÕES:

a) Vem o presente recurso apresentado contra a Douta Sentença A Quo, que decidiu julgar a incompetência material do Juízo de Execução do Porto, para cobrança dos créditos da Autora.

b) No âmbito da sua atividade, a Exequente celebrou contrato com a Câmara Municipal de Matosinhos, através do qual lhe foi cedida a exploração particular de zonas de estacionamento automóvel na cidade sem cedência de quaisquer poderes de autoridade, ou de disciplina.

c) No seguimento deste contrato, a A... adquiriu e instalou em vários locais da cidade de Matosinhos, dispendiosas máquinas para pagamento dos tempos de estacionamento automóvel, para as quais desenvolveu o necessário software informático.

d) Enquanto utilizador do veículo automóvel ..-RS-..., o Executado estacionou o mesmo em diversos Parques de Estacionamento que a Exequente explora

comercialmente na cidade de Matosinhos, sem proceder ao pagamento do tempo de utilização, num total em dívida de € 777,60 que o Executado recusa pagar.

e) Para cobrança deste valor, a Exequente viu-se obrigada a recorrer aos tribunais comuns, peticionando o seu pagamento, pois a sua nota de cobrança está desprovida de força executiva, não podendo, portanto, dar lugar a um imediato processo de execução, seja administrativo ou fiscal.

f) A natureza jurídica da quantia paga pelos utentes em contrapartida da prestação do serviço de estacionamento é a de um preço e não de um encargo ou contrapartida com natureza fiscal ou tributária.

g) As ações intentadas pela Exequente contra os proprietários de veículos automóveis incumpridores, que não tenham procedido ao pagamento dos montantes devidos, não se inserem em prerrogativas de autoridade pública munida de ius imperii, mas sim no âmbito da gestão enquanto entidade privada.

h) A Recorrente ao atuar perante terceiros, não se encontra munida de poderes de entidade pública, agindo como mera entidade privada, pelo que, contrariamente ao entendimento do Tribunal "a quo", o contrato estabelecido entre si e os automobilistas, relativo à utilização dos parqueamentos explorados, é de natureza privada, cuja violação é suscetível de fazer o utilizador incorrer em responsabilidade por incumprimento do contrato.

i) A doutrina qualifica este tipo de contrato como uma relação contratual de facto - em virtude de não nascer de negócio jurídico - assente em puras atuações de facto, em que se verifica uma subordinação da situação criada pelo comportamento do utente ao regime jurídico das relações contratuais, com a eventual necessidade de algumas adaptações.

j) O estacionamento remunerado, apresenta-se como uma afloração clara da relevância das relações contratuais de facto e a relação entre o concessionário e o utente resulta de um comportamento típico de confiança.

k) Comportamento de confiança, que não envolve nenhuma declaração de vontade expressa, e sim uma proposta tácita temporária de um espaço de estacionamento, mediante retribuição.

l) Proposta tácita temporária da Exequente, que se transforma num verdadeiro contrato obrigacional, mediante aceitação pura e simples do automobilista, o qual, ao estacionar o seu automóvel nos parques explorados pela Exequente, concorda com os termos de utilização propostos e amplamente publicitados no local.

m) O conceito de relação jurídica administrativa pode ser tomado em diversos sentidos, seja numa aceção subjetiva, objetiva, ou funcional, sendo certo que nenhuma das acessões permite englobar a presente situação.

- n) A A... SA. não efetua atos de fiscalização, não tendo poderes para autuar coimas ou multas por incumprimento das regras estradais, tarefa que está exclusivamente atribuída às autoridades públicas de fiscalização do espaço rodoviário da cidade.
- o) Nos termos do disposto no artigo 2º do DL 146/2014 de 09 de outubro, a atividade de fiscalização incide exclusivamente na aplicação das contraordenações previstas no artigo 71º do Código da Estrada, o qual estabelece as coimas aplicáveis às infrações rodoviárias ali identificadas.
- p) Os montantes cobrados pela A... SA., também não consubstanciam a aplicação de quaisquer coimas, nem a empresa processa quaisquer infrações praticadas pelos utentes dos parqueamentos.
- q) Quaisquer infrações ou coimas que devam ser aplicadas aos automobilistas prevaricadores de regras estradais, ficam a cargo da Autarquia, sem qualquer intervenção ou conexão com a atividade da empresa concessionária.
- r) A A..., ao contrário o que vem referido na douda sentença, nunca atuou nem quis atuar, em substituição da autarquia, munida de poderes públicos concessionados.
- s) Entender que os tribunais competentes são os administrativos e de entre estes os fiscais, corresponde a esvaziar de conteúdo e utilidade o Contrato de Concessão de Exploração dos Parqueamentos, por retirar à concessionária o poder de reclamar judicialmente os seus créditos.
- t) Fundamental é que a Recorrente carece, em absoluto, de poderes de autoridade, fiscalização ou ordenação efetiva, apenas podendo registar os incumprimentos de pagamento e tentar recuperar judicialmente, sem acesso direto a um título executivo, os valores que tiverem sido sonegados, em violação da relação contratual de confiança, pelos utentes.
- u) Não estando em causa a natureza pública do contrato celebrado entre a Câmara Municipal e a A... SA., não pode, contudo, este primeiro contrato, contagiar ou ser equiparado, aos posteriores contratos tacitamente celebrados entre a A... e os utentes, pois tais contratos têm natureza privada, até só pela forma como os seus intervenientes atuam.
- v) Refira-se finalmente que, ainda que se entenda estarmos perante a prestação de serviços de natureza pública, o que apenas se concebe para mero efeito de raciocínio, as competências dos tribunais administrativos e fiscais estão hoje definidas no artigo 4.º do ETAF (Lei 13/2002, de 19 de fevereiro, aplicável nestes autos com a redação introduzida pelo DL 214-G/2015, de 2 de outubro que alterou as alíneas e) e f) do Nr.1 do Art.4º do ETAF e posteriormente pela L 114/2019, de 12 de setembro, que introduziu a alínea e) ao Nr.4 do Art.4º do E.T.A.F).
- w) Da alteração introduzida pelo DL 214-G/2015, resultou que a matéria que

antes se encontrava na alínea f) do Nr.1 do Art.4º do ETAF, passou para a alínea e) do mesmo número, mas com conteúdo muito diferente, que não alude às circunstâncias acima referidas, que antes colocavam situações como a dos autos na esfera de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais.

x) Sendo certo que o contrato de utilização temporária de espaço público para estacionamento em causa nos autos, celebrado entre a empresa privada, ora apelante, e o utilizador privado, ora apelado, não é um contrato administrativo, não é um contrato celebrado nos termos da legislação sobre contratação pública, não é celebrado por pessoa coletiva de direito público, e não é celebrado por qualquer entidade adjudicante.

y) Da alteração introduzida pela Lei 114/2019, por sua vez, resulta que nos termos da alínea e) do Nr.4 do Art.4º, “estão... excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva”.

z) Da exposição de motivos da Proposta de Lei nº 167/XIII-4ª, que esteve na origem da L 114/2019, consta: “A necessidade de clarificar determinados regimes, que originam inusitadas dificuldades interpretativas e conflitos de competência, aumentando a entropia e a morosidade, determinaram as alterações introduzidas no âmbito da jurisdição.

aa) Da Lei dos Serviços Públicos (Lei n.º 23/96, de 26 de julho) resulta claramente que a matéria atinente à prestação e fornecimento dos serviços públicos aí elencados constitui uma relação de consumo típica, não se justificando que fossem submetidos à jurisdição administrativa e tributária; concomitantemente, fica agora clara a competência dos tribunais judiciais para a apreciação destes litígios de consumo.”

bb) O serviço de estacionamento não é um dos serviços elencados no Art.1º nº 2 da L 23/96, mas, tal como ocorre nos serviços públicos essenciais, a relação entre o prestador do serviço e o utente é uma relação de direito privado.

cc) Veja-se por tudo, o Douto Acórdão da Veneranda Relação de Lisboa de 18.12.2024, proferido no âmbito do Processo 16685/24.0YIPRT da 8ª Secção.

dd) E a Doute Decisão Singular da Veneranda Relação de Lisboa de 07.02.2025, proferida no âmbito do Processo 118028/34.7YIPRT da 2ª Secção. Conclui pela revogação da sentença recorrida.

*

Não foram apresentadas contra-alegações.

*

O recurso foi admitido como de apelação, com subida imediata nos próprios

autos, com efeito meramente devolutivo.

No exame preliminar considerou-se nada obstar ao conhecimento do objecto do recur-so.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

*

II. OBJECTO DO RECURSO

O objecto do recurso é delimitado pelas conclusões da alegação do recorrente, não podendo este tribunal conhecer de questões nelas não incluídas, salvo se forem de conhecimento officioso (cf. artigos 635.º, n.º 4, 637.º, n.º 2, 1.ª parte, e 639.º, nºs 1 e 2, todos do C. P. Civil).

Assim, partindo das conclusões das alegações apresentadas pelo Apelante, importa apreciar e decidir:

- Saber se o Juízo de Execução Cível é o competente para a presente acção

III. FUNDAMENTAÇÃO

1. O exequente deu à execução como titulo executivo o seguinte documento:

2) O exequente celebrou com o Município de Matosinhos um contrato de Concessão de Exploração, para o fornecimento, instalação e exploração de parquímetros, em zonas e parques de estacionamento automóvel de duração limitada.

Mediante esse contrato, a A... SA passou a explorar e gerir parques de estacionamento automóvel na cidade de Matosinhos.

*

2. OS FACTOS E O DIREITO

2.1. Nos presentes autos está em causa saber se o competente para a presente acção é o Juízo de Execução Cível do Porto ou os Tribunais Administrativos e Fiscais, face ao pedido deduzido pela Exequente/embargada.

Conhecendo:

Dispõe o art. 1º, nº 1, do ETAF que «os tribunais da jurisdição administrativa e

fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações administrativas e fiscais».

Do aludido preceito decorre que os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas são, em regra, julgados nos tribunais administrativos.

Para aferir da competência a mesma será aferida em função do modo como a causa é delineada na petição inicial, e não pela controvérsia que venha a resultar da acção e da defesa, que a competência do tribunal se averigua.

Nos termos do artº 4º, nº 1, al. e) do ETAF, compete à jurisdição administrativa conhecer de questões relativas à “validade de actos 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 colectivas de direito público ou outras entidades adjudicantes”.

O aludido preceito estatui, assim, três critérios para a atribuição da jurisdição administrativa:

- contratos de objecto passível de acto administrativo;
- contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulam aspetos específicos do respetivo regime substantivo;
- contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público.

“No primeiro critério estamos a falar de contratos que têm por objecto um exercício contratualizado de poderes administrativos de autoridade, isto é, em vez de a Administração utilizar o meio do acto administrativo para conformar a situação jurídica do particular, os efeitos jurídicos produzem-se através de um acordo de vontades. Portanto, utiliza-se uma típica relação jurídica administrativa em que a Administração Pública é a autoridade e o particular o administrado e envolve-se a mesma com a forma de contrato.

Pelo segundo critério estão abrangidos os contratos em que há uma tomada de posição clara do legislador no sentido de eles verem o seu regime ser regulado (em aspetos específicos) por normas de direito público.

Por último, de acordo com o terceiro critério, a determinação do âmbito jurisdicional administrativo processa-se a dois níveis: um primeiro nível diz respeito à qualidade das partes em causa, exigindo-se que estejamos perante uma “entidade pública” ou um “concessionário no âmbito da concessão”; um segundo nível respeita à possibilidade de as partes submeterem expressamente o contrato que celebraram a um regime substantivo de direito público.” vide Ac do TRP, de 24.02.2025, processo nº 143394/23.8YIPRT.P1, Relator Miguel Baldaia, in www.dgsi.pt.

Reconduzindo-nos ao caso sub judicio constatamos que a Exequente é concessionária de um serviço público, por via de contrato de concessão celebrado com o Município de Matosinhos, e assistindo-lhe o direito de cobrar um determinado montante pela utilização dos parques de estacionamento que explora.

O aludido contrato de concessão assume natureza de contrato público - vide art. 409º do Código dos Contratos Públicos - passando a Autora a assumir a qualidade de concessionária de um serviço reconhecidamente de interesse público, actuando, nessa medida, em “substituição” da autarquia com os poderes inerentes que lhe foram concessionados.

A utilização do estacionamento dos espaços públicos concessionados à Exequente estão submetidos às regras do Regulamento Municipal que disciplina esses estacionamentos, e só por isso assiste à mesma o direito de cobrar as taxas de utilização fixadas nesse instrumento normativo, cfr. art. 4º do Regulamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada do Concelho de Matosinhos, conforme Aviso 4420/2018, publicado no Diário da República, em 4 de Abril de 2018, e de exercer a respectiva actividade de fiscalização (cfr. art. 7º do DL nº 146/2014, de 9.10, art. 16º do Regulamento e cláusula 1ª do contrato de concessão)., entendemos que está em causa uma questão de interesse público subjacente a um contrato de natureza administrativa.

Sabendo nós que, para efeito da determinação da competência material do tribunal, deve atender-se à relação jurídica, tal como é configurada pelo Autor, na petição inicial, ou seja, no confronto entre a pretensão deduzida (pedido), independentemente do seu mérito, e os respectivos fundamentos (causa de pedir), face à pretensão da Exequente, execução de uma dívida de estacionamento, decorrente de um contrato de concessão, tem de se entender que o Tribunal competente é o Administrativo e Fiscal e não o Juízo de Execução Cível.

Com efeito, a actuação da Exequente na cobrança da dívida decorre de um contrato de concessão ao qual a mesma se encontra vinculada, o que obriga a mesma a actuar de acordo com os citados diplomas de concessão e regulamento de estacionamento, nomeadamente na sua relação com os terceiros particulares que usufruem do estacionamento concessionado e como tal passam a estar sujeitos às suas respectivas regras e condições.

Assim, contendo tal Regulamento normas de direito público, que estabelecem o regime substantivo de tais contratos ou acordos tácitos, a execução dos mesmos cai no âmbito da previsão do disposto na al. e) do nº 1 do citado art. 4º do ETAF, razão pela qual materialmente competentes para a preparação e julgamento do presente litígio são os tribunais administrativos e fiscais.

Pelo exposto, improcede a apelação, mantendo-se a decisão recorrida

IV - DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes desta 3ª Secção do Tribunal da Relação do Porto em julgar improcedente a apelação, mantendo-se a sentença recorrida.

Custas pela recorrente, artigo 527.º do Código de Processo Civil).

*

Notifique.

Porto, 04.de Junho de 2025

Álvaro Monteiro.

Paulo Duarte Mesquita Teixeira

Isabel Rebelo Ferreira