

Tribunal da Relação de Évora **Processo nº 63227/25.6YIPRT.E1**

Relator: MANUEL BARGADO

Sessão: 27 Novembro 2025

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: APELAÇÃO

Decisão: CONFIRMADA A DECISÃO RECORRIDA

ESTACIONAMENTO

CONCESSIONÁRIO

COMPETÊNCIA MATERIAL

Sumário

Sumário:

Os tribunais comuns são materialmente incompetentes para conhecer ação instaurada por concessionária da exploração e manutenção de zonas de estacionamento em espaços públicos, com vista a obter o pagamento da contrapartida devida pela utilização desses espaços.

Texto Integral

Proc. nº 63227/25.6YIPRT.E1

Acordam na 1^a Secção Cível do Tribunal da Relação de Évora

I - RELATÓRIO

Data Rede - Sistemas de Dados e Comunicações, S.A. apresentou junto do Balcão Nacional requerimento de injunção, no qual peticionou a notificação de AA, para lhe pagar a quantia de € 1.518,39, sendo € 1.384,30 de capital e € 134,09 de juros de mora.

Alegou, em síntese, que no âmbito da exploração e prestação de serviços de parqueamento automóvel, que lhe está confiada, tem colocados e em funcionamento, na cidade de Beja, equipamentos para pagamento dos preços desse estacionamento, com os valores devidos e condições afixados, tendo a Requerida utilizado, com o seu veículo automóvel, esses estacionamentos, do que resultou o referido valor em dívida, que a mesma não pagou.

A Requerida deduziu oposição afirmando, por um lado, nunca ter sido interpelada para efetuar qualquer pagamento e, por outro lado, estar ferida de invalidade a emissão dos avisos ou respetivos autos, uma vez que os trabalhadores da Requerente que emitem tais avisos não reúnem as condições legais para o desempenho dessas funções.

Distribuído o requerimento e a oposição ao Juízo Local Cível de Beja, para tramitação como ação especial para o cumprimento de obrigações pecuniárias, foi proferida decisão, em 05.09.2025, a declarar o tribunal materialmente incompetente para tramitar a presente ação e, em consequência, absolveu a ré da instância.

Inconformada, a autora apelou do assim decidido, finalizando a respetiva alegação com a formulação das conclusões que se transcrevem:

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

b) No âmbito da sua atividade, a Autora celebrou contrato com a Câmara Municipal de Beja, 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 Data Rede adquiriu e instalou em vários locais da cidade, máquinas para pagamento dos tempos de estacionamento automóvel, para as quais desenvolveu o necessário software informático.
- d) Enquanto utilizadora do veículo automóvel ..-RI-.., a Ré estacionou o mesmo em diversos Parques de Estacionamento que a Autora explora comercialmente na cidade, sem proceder ao pagamento do tempo de utilização, num total em dívida de € 1384,30 que aquela se recusa pagar.
- e) Para cobrança deste valor, a Autora 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 parqueamento é a de um preço e não a de uma taxa.
- g) Sendo as Taxas verdadeiros tributos (Art.3º Nr.2 da LGT), que visam a satisfação das necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas e sendo a receita da utilização dos parqueamentos, propriedade da Data Rede, tal contrapartida escapa por definição ao conceito de taxa.
- h) A recorrente ao atuar perante terceiros, não se encontra munida de poderes de entidade pública, agindo como mera entidade privada, pelo que, o contrato estabelecido com o automobilista, relativo à utilização dos parqueamentos, é de natureza privada, cuja violação é suscetível de fazer o utilizador incorrer em responsabilidade civil contratual por incumprimento.

- i) A doutrina qualifica este tipo de contrato como uma relação contratual de facto, 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.
- j) O estacionamento remunerado, apresenta-se como uma afloração clara da relevância das relações contratuais de facto e a relação entre a concessionária 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 temporária, 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 Autora, 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, sendo certo que nenhuma das acessões admitidas pela doutrina permite englobar a presente situação.
- n) A DATA REDE SA., não efetua, tão pouco, 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 Data Rede SA., também não consubstanciam a aplicação de quaisquer coimas, nem a empresa processa infrações.
- 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 Data Rede, ao contrário o que vem referido na dota sentença, nunca atuou nem quis atuar, em substituição da autarquia, munida de poderes públicos.
- s) Interpretar que os tribunais competentes são os administrativos e de entre estes os fiscais, sendo constitucional, corresponde a esvaziar de utilidade o Contrato de Concessão de Exploração dos Parqueamentos, retirando à concessionária o poder de reclamar judicialmente os seus créditos, por falta de legitimidade processual ativa (Artigo 152º CPPT), em direta violação do direito constitucional de acesso à tutela jurisdicional efetiva, previsto pelo Artigo 20º Nr.1 da Constituição da República Portuguesa.
- t) Institucionalizar este entendimento, fomenta o incumprimento das obrigações dos automobilistas, que cientes da impossibilidade de cobrança coerciva dos valores devidos pelo estacionamento dos seus veículos, deixam de pagar deliberadamente, em claro incentivo ao incumprimento.
- u) Não estando em causa a natureza pública do contrato celebrado entre a Câmara Municipal e a Data Rede SA., não pode, contudo, este primeiro contrato, contagiar ou ser equiparado, aos posteriores contratos tacitamente

celebrados entre a Data Rede e os utentes, pois tais contratos têm natureza privada, até pela forma como os seus intervenientes atuam.

v) Refira-se finalmente que, ainda que se entenda estarmos perante a prestação de serviços de interesse público, 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 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 - Vide Artigo 280º do CCP, aprovado pelo DL 18/2008 de 29 de janeiro que define os contratos administrativos como aqueles em que pelo menos uma das partes é um contraente público.

(...).

MAL ANDOU, ASSIM, O TRIBUNAL “A QUO” AO DECLARAR-SE INCOMPETENTE EM RAZÃO DA MATÉRIA, POIS, O TRIBUNAL RECORRIDO É O COMPETENTE, MOTIVO PELO QUAL FORAM VIOLADOS, ENTRE

OUTROS, OS ARTIGOS 96º, AL. A), 278º, NR.1 AL. A), 577º AL. A) E 578º DO CPC, QUER O ARTIGO 4º NR.1, ALS. E) E O) DO ETAF, QUER AINDA O ARTIGO 40º DA LEI 62/2013 DE 26 DE AGOSTO.

TERMOS EM QUE, DEVE O PRESENTE RECURSO SER JULGADO PROCEDENTE, E EM CONSEQUÊNCIA, SER A DOUTA SENTENÇA RECORRIDA SUBSTITUIDA POR OUTRA, QUE JULGANDO COMPETENTE O JUÍZO LOCAL CÍVEL DE BEJA, ORDENE O PROSEGUIMENTO DOS AUTOS, CONFORME É DO DIREITO E DA JUSTIÇA».

Não foram apresentadas contra-alegações.

Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II - ÂMBITO DO RECURSO

Sendo o objeto do recurso delimitado pelas conclusões das alegações, sem prejuízo do que seja de conhecimento oficioso (arts. 608º, nº 2, 635º, nº 4 e 639º, nº 1, do CPC), a única questão a decidir é a de saber se a competência material para apreciar a presente ação cabe aos tribunais comuns, como sustenta a recorrente, ou aos tribunais administrativos, como decidiu o tribunal *a quo*.

III - FUNDAMENTAÇÃO

OS FACTOS

Dão-se aqui por reproduzidos os factos processuais acima descritos no relatório.

O DIREITO

É sabido que o poder jurisdicional se encontra repartido por diversas categorias de tribunais, segundo a natureza das matérias das causas que perante eles se suscitam [cf. artigos 209º e seguintes da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Nos termos do disposto no artigo 211º, nº 1, da CRP, os Tribunais Judiciais são os tribunais comuns em matéria civil e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurídicas.

Estabelece o artigo 40º, nº 1, da Lei nº 62/2013, de 26/8 - Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) -, que «os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional» (vd. também o artigo 64º do CPC).

Por sua vez, o artigo 212º, nº 3, da CRP dispõe 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».

Também o artigo 1º, nº 1, do ETAF estatui que «os tribunais administrativos e fiscais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações administrativas e fiscais».

A existência de várias categorias de tribunais supõe, naturalmente, um critério de repartição de competência entre eles, necessariamente de natureza objetiva, de acordo com a natureza das questões em razão da matéria, podendo, como tal, dar origem a conflitos de jurisdição.

A exemplo do que acontece com o pressuposto da legitimidade processual, a competência em razão da matéria afere-se pela natureza da relação jurídica tal qual o autor a apresenta na petição inicial. É entendimento há muito firmado no STJ, no STA e no Tribunal de Conflitos¹, que a questão da competência material deve ser resolvida tendo em conta a relação jurídica a discutir na ação, mas à luz do “retrato”, da estruturação concreta apresentada pelo autor, e, logicamente, dando especial atenção à natureza intrínseca e aos fundamentos da pretensão deduzida, embora, sem avaliar o seu mérito, isto é, sem logo apreciar se o lesado tem ou não razão face ao direito substantivo.

Num caso em tudo idêntico ao dos presentes autos, lê-se no recente Acórdão deste Tribunal da Relação de Évora de 16.10.2025².

«A questão colocada tem sido jurisprudencialmente decidida, de forma consistente, no sentido da atribuição da competência material à jurisdição administrativa e fiscal, com base em razões que se mostram persuasivas, a partir essencialmente das seguintes considerações [1]³:

- partindo do art. 212º n.º3 da CRP e do art. 1º do ETAF, afirma-se que o conceito de «relação jurídica administrativa» seria o critério determinante da repartição de jurisdição (e assim da definição do âmbito da justiça administrativa). O conceito é, a um tempo, reduzido mas também ampliado pelo elenco constante do art. 4º n.º1 do ETAF. De entre as hipóteses nesta norma consideradas, apela-se essencialmente às al. e) e o) do n.º1 daquele artigo, na medida em que atribuem à jurisdição administrativa e fiscal a competência para apreciar litígios que se reportem a questões relativas à

execução de contratos administrativos por pessoas colectivas de direito público (al. e) ou questões relativas a relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas demais alíneas (al. o).

- em especial quanto à segunda das referidas hipóteses legais, e na falta de definição legal do que seja a relação jurídica administrativa, esta pode entender-se num sentido estrito tradicional de relação jurídica de direito administrativo, por oposição às relações de direito privado em que intervém a Administração, permitindo considerar relações jurídicas públicas aquelas «em que um dos sujeitos, pelo menos, seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de um interesse público legalmente definido» [2]⁴ ou até, mais amplamente, as relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal [3]⁵.

- a regulação e gestão do estacionamento em locais e vias públicas constitui actividade de interesse público. Este interesse público da matéria é notório e evidente, dispensando desenvolvimentos adicionais, dada a sua conexão com a forma como usamos ou podemos usar espaços acessíveis a todos, integrados no domínio público, estando em causa utilização que tem uma aptidão impeditiva ou condicionadora do uso do mesmo espaço pelos demais. A consagração e recepção legal deste interesse público encontra-se no regime relativo às condições de utilização dos parques e zonas de estacionamento, aprovado pelo DL 81/2006, de 20.04, do qual deriva, em geral, um conjunto de regras impositivas atinentes ao funcionamento dos parques e zonas de estacionamento e, em particular, a atribuição a regulamento municipal, ou aos órgãos municipais, do encargo de regular as condições de utilização daqueles parques e zonas de estacionamento e as taxas aplicáveis (art. 2º n.º2 e 3º daquele regime) - e que a regulamentação do estacionamento deve constar de regulamento decorre também do art. 70º n.º2 do CEstrada. Nesta linha, atribui-se à câmara municipal competência para intervir na matéria (art. 33º n.º1 al. rr) da Lei 75/2013, de 12.09). A natureza pública da intervenção camarária reflecte-se ainda na qualificação legal da contrapartida exigida ao utente como taxa (municipal), estabelecendo uma conexão entre a utilidade prestada (utilização de áreas de estacionamento e sua gestão) e o valor (taxa) cobrado (art. 6º n.º1 al. d) da lei 53-E/2006, de 29.12). A dimensão pública

desta actuação deriva ainda do facto de este diploma também impor que a taxa obedeça a um critério proporcional e funcional, pois, sendo fixada de acordo com o princípio da proporcionalidade, não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular, e se pode ser fixada com base em critérios de desincentivo à prática de certos actos ou operações, ainda aí continua vinculada àquela proporcionalidade (art. 4º n.º1 e 2 daquela Lei 53-E/2006). Colocando tal intervenção, pois, fora do domínio económico comum, domínio este subordinado às regras de mercado e visando uma projecção lucrativa. Neste quadro de correspontividade entre a disponibilização de espaço público para uso particular e o pagamento de uma contrapartida, a qualificação legal da contrapartida paga (como taxa) até se tende a mostrar ajustada ao conceito normativo da taxa [4]⁶, no sentido de que a finalidade tributária (angariação de receita), surge relacionada «com a compensação de um custo ou valor das prestações de que o sujeito passivo é (...) beneficiário», estabelecendo uma relação de bilateralidade entre dada prestação administrativa e a compensação dessa prestação (v. o referido Ac. 291/2024 do TC, e art. 4º n.º2 da LGT). Este conjunto normativo revela que a câmara municipal (ente público) está dotada de poderes de autoridade, revelados desde logo no poder regulador da utilização dos espaços de estacionamento através de regras impositivas, vertidas em regulamento (regulamento que constitui acto de gestão pública, porque emitido ao abrigo de normas de direito público, e com vocação reguladora geral e abstracta, contendo por isso normas jurídicas [5]⁷). E poderes de autoridade vinculados à prossecução do interesse público ou comum. No caso, aquele poder foi actuado através da aprovação do Regulamento Municipal de Estacionamento Público Tarifado e de Duração Limitada no Concelho de Setúbal (publicado no DR II de 26.08.2016).

- de forma sucinta e genérica, este regulamento define zonas de estacionamento diferenciadas, períodos de permanência máxima, o regime de validade do estacionamento, e, em particular, procede à previsão do pagamento de taxas pelo uso do espaço público para estacionamento, taxas a que se assinalam finalidades públicas (racionalizar e organizar o estacionamento, reprimir estacionando abusivo e contribuir para melhoria da qualidade de vida dos residentes), e taxas cujos valores são também por aquele regulamento fixados. A compensação pelo estacionamento indevido ou abusivo não altera o exposto, pois, além de se basear nas taxas aplicáveis e nessa medida ainda respeitar os seus princípios, o seu valor é majorado

apenas pelo seu papel preventivo e repressivo (sem o qual a falta de pagamento passaria a ser opção normal, pois o utente, obrigado a pagar apenas a taxa, nada perdia se fosse apanhado, e tudo podia ganhar, se não o fosse).

- daqui decorre que a relação a estabelecer entre o município e o utente teria que ser caracterizada como uma relação administrativa, dada a qualidade de um dos sujeitos, e o exercício de poderes regulativos públicos (que justificam a posição de domínio na fixação das condições do estacionamento e na imposição de uma contrapartida), em ordem à prossecução de interesses comuns à comunidade. Mais ainda, é também evidente que a relação seria disciplinada por normas (regulamentares) de direito administrativo. Relevando, assim, directamente para os termos da referida al. o) do nº 1 do art. 4º do ETAF (na falta de outra alínea aplicável). A possibilidade de a Administração poder atribuir à entidade concessionária poderes de fiscalização, nos termos do DL 146/2014, de 09.10, tende a acentuar a natureza pública do papel do concessionário: é a sua intervenção no âmbito de poderes públicos que justifica aquela solução legal [6]⁸.

- os termos desta avaliação não se alteram com a intervenção (ou melhor, interposição) da recorrente. Com efeito, e na linha da desintervenção estatal do Estado regulador, alargou-se «a possibilidade de intervenção dos particulares no sector das actividades públicas nos casos em que a lei confere à Administração o poder de delegar ou conceder o respectivo exercício».

- é nesse âmbito que surge a actuação da recorrente, desempenhando, por concessão, poder administrador e regulador próprio da Administração (local). O que significa que a sua actividade mantém a mesma natureza da intervenção da Administração, uma vez que por aquela concessão «o titular do serviço público cede uma parcela dos direitos e poderes inerentes à titularidade do serviço público». Ora, atendendo à exposta caracterização da posição da entidade concedente (exercendo poderes públicos de autoridade, ainda que por via do regulamento aprovado, com vista à realização de finalidades públicas), está-se então «perante uma entidade particular no exercício de um poder público e actuando com vista à realização de um

interesse público».

- asserção que se confirma pelo facto de as condições do estacionamento, incluindo o «preço» (a taxa), a que se submetem os particulares derivarem do referido regulamento administrativo, pelo que a recorrente, quando actua, fá-lo exercendo poderes derivados do regulamento, na aplicação daquele regulamento, e a partir dos poderes públicos que estão na origem do regulamento. Não tem poderes para fixar regras ou preços, mas apenas para aplicar (numa actividade de gestão e fiscalização, como deriva do contrato de concessão) normas jurídicas pré-determinadas, que correspondem a um regime de direito público e visam a satisfação de um interesse geral (apelando a um conceito datado, trata-se de actividade inserida na gestão pública do município). O que exclui, aliás, a tese da sua actuação como qualquer particular, pois nem ela nem os visados se encontram num plano privatístico e tendencialmente paritário: ao invés, os utentes estão sujeitos às regras regulamentares inflexíveis (o que cria uma relação de supra-infra ordenação entre a entidade reguladora e o utente), regra que a recorrida apenas aplica ou cuja aplicação observa. Sendo o regulamento que funda a juridicidade da relação estabelecida, é por força da sua vinculatividade, e não com base numa relação negocial, que é exigível o pagamento das taxas. Por isso, aliás, que o contrato de concessão seja omissivo quanto à atribuição à recorrente de poderes conformadores das regras de estacionamento. E por isso também que a invocação das relações contratuais de facto (figura, aliás, dominantemente rejeitada), ou das relações negociais privadas (assentes na materialidade subjacente), seja desajustada. Pois, nestas, ainda que o utente se subordine a regras «negociais» pré-determinadas, estas regras são fixadas de acordo com a vontade de quem presta o serviço e segundo regras do direito privado. Enquanto aqui está em causa uma relação normativamente enquadrada por via do regulamento administrativo aprovado (que define as condições de utilização do serviço público de estacionamento de acordo com regras de direito administrativo) [7]⁹ e, por essa via, uma relação administrativa: só por via do regulamento pode a recorrente cobrar as taxas (sem liberdade para recusar o estacionamento, ou para alterar valores, etc.). E asserção que se manifesta também, simetricamente, pelo facto de a relação com os utentes não estar sujeita às regras do mercado, mormente na fixação de preços ou num escopo lucrativo puro, como deriva do exposto quanto à forma de fixação e finalidade das taxas cobradas (atente-se também que, como deriva do contrato de concessão, a recorrente é remunerada por um valor global e não

em função das taxas que cobra - embora estas se reflictam naquele). Donde ser justificado afirmar que «os actos praticados pela recorrente não revestem a natureza de actos privados susceptíveis de serem desenvolvidos por um qualquer particular, mas, ao invés, revestem-se de natureza pública, na medida em que são praticados no exercício de um poder público» [8]¹⁰. E não se vê como a mera interposição de uma entidade autónoma altera a qualidade da relação, quando essa entidade é mera executora vinculada das regras administrativas impositivas.

- tudo justificando que, para efeitos de inclusão no contencioso administrativo, a actuação da recorrente se integre nas relações jurídicas administrativas externas, pois nestas, compreendendo as relações entre a Administração e os particulares, também se incluem as relações entre entes que actuem em substituição de órgãos integrados na administração (mormente no contexto do exercício por particulares de poderes públicos, por exemplo, os tradicionais concessionários) e os particulares [9]¹¹. O que convoca a aplicação do regime do referido art. 4º n.º1 al. o) do ETAF.

- aliás, por esta via também se pode sustentar que estariam em causa contratos administrativos, para os termos da al. e) do n.º1 do art. 4º do ETAF, por via da sua sujeição a normas (ainda que regulamentares) de direito público que regulam aspectos, e aspectos determinantes, do seu regime (na linha da posição que defende a integração naquela alínea de «todo o contencioso dos contratos», superando os seus exactos termos literais).

- a invocação do art. 4º n.º4 al. e) do ETAF, em si, não é ajustada pois esta norma apenas se reporta aos serviços públicos essenciais, e, como a própria recorrente admite, aí se não insere o estacionamento em locais públicos (art. 1º n.º1 e 2 da Lei 23/96, de 26.07) - aliás, sustenta-se que o elenco deste art. 1º n.º2 tem natureza taxativa, sendo insusceptível de ampliação interpretativa. E a invocação daquela regra como argumento paralelo, a partir da sua razão de ser, não se mostra convincente pois existe uma acentuada diferença qualitativa entre os serviços essenciais e o estacionamento automóvel, diferença esta que desfavorece a invocação (sendo também que os serviços essenciais constituem uma realidade muito mais restrita que as relações de

consumo).

- o facto de a nota de cobrança estar «desprovida de força executiva, não podendo (...) dar lugar a um imediato processo de execução, seja administrativo ou fiscal», é irrelevante: apenas coloca a recorrente na posição do normal credor, obrigado a obter um título executivo judicial (na ordem jurisdicional competente).

- o facto de a recorrente não dispor de poderes sancionatórios não serve para descharacterizar a sua posição, tal como exposta, não sendo aqueles poderes nota imprescindível da relação jurídica administrativa para os efeitos em causa.

(...). Assim, existindo regra atributiva da competência material aos tribunais administrativos e fiscais, fica excluída a competência regra ou residual dos tribunais comuns. Trata-se esta de conclusão dominantemente acolhida pelos tribunais, como se verifica pelo panorama da jurisprudência recente dos tribunais comuns. Assim, neste sentido, sem ser exaustivo (os Acs. citados remetem também para outras decisões, recentes e mais antigas), v., mais recentemente, os Ac. do TRE de 25.06.2025, proc. 1278/24.0T8BJA.E1, de 15.05.2025, proc. 2954/24.2T8PDL.L1-8, de 08.05.2025, proc. 28868/24.8YIRT.E1, de 30.01.2025, proc. 42537/24.5YIPRT.E1, de 16.12.2024, proc. 42536/24.7YIPRT.E1, ou de 25.06.2025, proc. 28869/24.6YIPRT.E1; do TRL de 11.09.2025, proc. 90201/24.7YIPRT.L1-2, de 15.05.2025, proc. 2954/24.2T8PDL.L1-8, de 10.04.2025, proc. 143397/23.2YIPRT.L1-6, de 08.04.2025, proc. 353/25.8T8PDL.L1-7, de 04.02.2025, proc. 118032/24.5YIPRT.L1-7, de 20.03.2025, proc. 86424/24.7YIPRT.L1-6, ou de 23.01.2025, proc. 118584/24.0YIPRT.L1-6; ou do TRP proc. 127203/23.0YIPRT.P1, proc. 147514/24.7YIPRT.P1 e proc. 126611/24.4YIPRT.P1, todos de 26.06.2025, e ainda de 04.06.2025, proc. 7937/24.0T8PRT-A.P1, de 26.05.2025, proc. 139483/24.0YIPRT.P1, também de 26.05.2025, proc. 69237/24.3YIPRT.P1, de 08.05.2025, proc. 78946/24.6YIPRT.P1353, de 20.03.2025, proc. 126593/24.2YIPRT.P1, de 11.03.2025, proc. 69259/24.4YIPRT.P1, de 24.02.2025, proc. 143394/23.8YIPRT.P1, de 20.02.2025, proc. 79555/24.5YIPRT.P1, de

10.02.2025, proc. 126592/24.4YIPRT.P1, ou de 28.01.2025, proc. 69243/24.8YIPRT.P1 [solução que vinha já sendo sustentada, embora para regime diverso, por exemplo nos Acs. do TRL de 20.01.2011, proc. 918/09.5TBPDL.L1-8, de 07.10.2010, proc. 1763/09.3TBPDL.L1-8, de 13-07.2010, proc. 825/09.1TBPDL.L1-8, de 24.02.2010, proc. 1950/09.4TBPDL.L1-2, ou de 24.06.2010, proc. 466/09.3TBPDL-A.L1-6, ou do STJ de 12.10.2010, proc. 1984/09.9TBPDL.L1.S1].

A mesma linha decisória é acolhida pelo Tribunal de Conflitos. Assim, os Ac. de 09.07.2025, proc. 0143397/23.2YIPRT.L1.S1 (na mesma data, foram proferidos mais dois acórdãos no mesmo sentido), de 26.06.2025, proc. 069259/24.4YIPRT.P1.S1 (na mesma data foram proferidos mais nove acórdãos no mesmo sentido), de 08.05.2025, proc. 0118584/24.0YIPRT.L1.S1 (na mesma data foram proferidos mais quatro acórdãos no mesmo sentido).

Sendo ainda solução que os tribunais administrativos admitem (v. Ac. TCAS de 09.10.2014, proc. 11379/14, ou de 09.05.2013, proc. 09701/13, e Ac. do STA, de 25.10.2017, proc. n.º 0300/17) [10][12](#).»

Das conclusões da recorrente não se vislumbram argumentos para alterar os termos ou a jurisprudência citada, pelo que nada mais se imporia dizer sobre a questão.

Ainda assim, sempre se dirá que se trata de uma relação jurídica gerada pela utilização de zonas de estacionamento de duração limitada, que gera a obrigação de o beneficiário, seu utilizador efetuar o pagamento de uma taxa, fixada nos termos dos poderes tributários conferidos pela Constituição e pela Lei ao Município, que assume a natureza de questão fiscal ou tributária e cuja matéria da cobrança se encontra sob a égide da competência dos tribunais tributários.

Tal entendimento não implica qualquer violação do direito constitucional de acesso à tutela jurisdicional efetiva, previsto no art. 20º, nº 1, da Constituição, uma vez que não se nega o direito de ação ou de acesso aos Tribunais, apenas se diz que é noutra jurisdição que oferece as mesmas garantias, que o direito em causa deve ser discutido.

Acresce que o art. 152º do CPPT invocado pela recorrente, respeita à legitimidade do exequente - questão a ser eventualmente tratada em sede executiva - e o que está em causa neste momento é saber qual o tribunal competente, portanto duas coisas distintas¹³.

Por conseguinte, o recurso improcede.

Vencida no recurso, suportará a autora/recorrente as respetivas custas -- art. 527º, nºs 1 e 2, do CPC.

IV – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes desta Relação em julgar improcedente a apelação, confirmando a decisão recorrida.

Custas pela recorrente.

*

Évora, 27 de novembro de 2025

Manuel Bargado (Relator)

Sónia Moura

Ana Pessoa

(documento com assinaturas eletrónicas)

1. Cf., *inter alia*, o Ac. do Tribunal de Conflitos de 23.09.2004, proc. 05/04, in www.dgsi.pt, com largas referências doutrinais e jurisprudenciais sobre a matéria. ↵
2. Proc. 23201/24.1YIPRT.E1, in www.dgsi.pt. ↵
3. Disponíveis, de forma mais desenvolvida, na jurisprudência a final invocada. ↵
4. J. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, Almedina 2006, pág. 57/8. ↵
5. Neste sentido, Mário Aroso de Almeida, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina 2005, pág. 57, referindo que «São, assim, jurídico-administrativas as relações jurídicas que, independentemente do estatuto dos sujeitos nelas intervenientes, sejam reguladas por normas de direito administrativo – isto é, segundo a melhor doutrina, por normas que atribuam prerrogativas ou imponham deveres, sujeições ou limitações especiais por razões de interesse público, que não intervêm no âmbito de relações de natureza jurídico-privada. (...)» ↵
6. Como é sabido, a qualificação como taxa depende do regime jurídico fixado, e não de uma qualificação legal ou sequer «*da qualificação expressa do tributo como constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou*

utilizada pelo sujeito passivo» (v. Ac. 291/2024 do TC, disponível no site do TC).[←](#)

7. V. M. Rebelo de Sousa e A. Salgado de Matos, *Direito administrativo geral*, tomo III, D. Quixote 2007, pág. 238.[←](#)

8. Tal possibilidade consta também do art. 44º n.º1 do Regulamento. Não consta que tal tenha ocorrido no caso, mas o exposto vale independentemente de tal.[←](#)

9. Assim, o utente não pode recusar o pagamento, alegando por exemplo estar em causa espaço público, de acesso livre, não por se ter vinculado contratualmente com as regulações da recorrente, mas porque deve obediência ao poder de regulação da administração, que em parte esta cedeu ao concessionário.[←](#)

10. Ac. do TRL de 22.04.2010, proc. 1950/09.4TBPDL.L1-2.[←](#)

11. J. Vieira de Andrade, *ob. cit.*, pág. 68, que se seguiu de perto.[←](#)

12. Todos os acórdãos citados no texto encontram-se em www.dgsi.pt.[←](#)

13. Cf. o Ac. desta Relação de 13.11.2025, proc. 37113/25.8YIPRT.E1, in www.dgsi.pt.[←](#)