

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 115957/25.4YIPRT.E1

Relator: MARIA DOMINGAS SIMÕES

Sessão: 26 Fevereiro 2026

Votação: UNANIMIDADE

PARQUE DE ESTACIONAMENTO

PAGAMENTO

AUTARQUIA

COMPETÊNCIA

TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

Sumário

I. “A gestão do estacionamento lato sensu em espaços públicos – que implica a organização da oferta do estacionamento, o controlo do estacionamento de longa duração, a reserva de oferta para utilizadores específicos, a fiscalização do estacionamento ilegal na via pública – é uma função de carácter e interesse público”, sendo uma competência atribuída às Câmaras Municipais pelo artigo 33.º, n.º 1, alínea rr), do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12-09.

II. Os valores cobrados aos utilizadores dos lugares de estacionamento em local público revestem a natureza de taxas, enquanto “tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei” (cfr. artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro).

III. Tendo a CM celebrado com entidade privada contrato de concessão tendo por objeto a exploração de zonas de estacionamento em locais públicos, atribuindo-lhe prerrogativas próprias de um sujeito público, revestido de ius imperii, no reconhecimento de que a cessionária prossegue também o interesse público, a relação jurídica que esta depois estabelece com os utilizadores reveste a natureza de relação jurídica administrativa nos termos dos artigos 1.º, n.º 1 e 4.º, n.º 2, alínea o), do ETAF.

IV. A competência para o julgamento dos procedimentos de injunção instaurados pela concessionária, tendo em vista obter a condenação dos utilizadores no pagamento de penalizações por estacionamento indevido e alegadas despesas de expediente pré-fixadas, pertence, consequentemente,

aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal.
(Sumário da Relatora)

Texto Integral

Processo n.º 115957/25.4YIPRT.E1

Tribunal Judicial da Comarca de Beja

Juízo Local Cível de Beja

I. Relatório

(...), SA, autora nos presentes autos de injunção, a prosseguir termos como ação especial para cumprimento de obrigações pecuniárias nos termos do DL n.º 269/98, de 1 de setembro, que instaurou contra (...), apresentou recurso da decisão proferida pela sra. juíza do Juízo Local Cível de Beja, Tribunal Judicial da Comarca de Beja, o qual julgou verificada a exceção dilatória de incompetência do tribunal em razão da matéria e, em conformidade, declarou o Juízo Local Cível de Beja incompetente para apreciar o mérito da ação, absolvendo o réu da instância.

Tendo a apelante desenvolvido na alegação apresentada os fundamentos da sua discordância com a decisão, formulou a final as seguintes conclusões:

- 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) A (...) adquiriu e instalou em vários locais da cidade, máquinas para pagamento dos tempos de estacionamento automóvel, para as quais desenvolveu o necessário software informático.
- c) Enquanto utilizador do veículo automóvel (...), o Réu 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 € 694,70 que aquele se recusa pagar.
- d) 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.
- e) A natureza jurídica da quantia paga pelos utentes em contrapartida da prestação do serviço de estacionamento é a de um preço e não a de uma taxa.
- f) Sendo as Taxas verdadeiros tributos (artigo 3.º, n.º 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 (...), tal contrapartida escapa por definição ao conceito de taxa.

- g) 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.
- h) 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.
- i) 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.
- j) Comportamento de confiança, que não envolve nenhuma declaração de vontade expressa, e sim uma proposta tácita temporária de um espaço de estacionamento, mediante retribuição.
- k) 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.
- l) 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.
- m) A (...), 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.
- n) Nos termos do disposto no artigo 2.º do DL 146/2014, de 09 de outubro, a atividade de fiscalização incide exclusivamente na aplicação das contraordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada, o qual estabelece as coimas aplicáveis às infrações rodoviárias ali identificadas.
- o) Os montantes cobrados pela (...), SA também não consubstanciam a aplicação de quaisquer coimas, nem a empresa processa infrações.
- p) 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.
- q) A (...), ao contrário o que vem referido na douda sentença, nunca atuou nem quis atuar, em substituição da autarquia, munida de poderes públicos.
- r) Interpretar que os tribunais competentes são os administrativos e de entre estes os fiscais, sendo **inconstitucional**, 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 152.º CPPT), em direta violação do direito constitucional de acesso à **tutela jurisdicional efetiva**, previsto pelo artigo 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

s) 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.

t) Não estando em causa a natureza pública do contrato celebrado entre a Câmara Municipal e a (...), SA, não pode, contudo, este primeiro contrato, contagiar ou ser equiparado, aos posteriores contratos tacitamente celebrados entre a (...) e os utentes, pois tais contratos têm natureza privada, até pela forma como os seus intervenientes atuam.

u) 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 n.º 1 do art.º 4.º do ETAF.

v) Da alteração introduzida pelo DL 214-G/2015, resultou que a matéria que antes se encontrava na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º 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.

w) 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 280.º 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.

Requereu a junção da “Douta Decisão Singular da Veneranda Relação de Lisboa de 07.02.2025, proferida no âmbito do Processo n.º

118028/24.7YIPRT.L1, da 2ª Secção e do mais recente Douto Acórdão da Veneranda Relação de Lisboa de 24.10.2025, proferida no âmbito do Processo n.º 92194/24.1YIPRT.L1 da 2ª Secção”.

Tendo a final concluído pela procedência do recurso, requereu que fosse revogada a decisão recorrida e substituída “por outra, que julgando

competente o Juízo Local Cível de Beja, ordene o prosseguimento dos autos”. Não foram oferecidas contra alegações.

*

Resultando das disposições conjugadas dos artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, ambos do CPC, que pelas conclusões se delimita e fixa o objeto do recurso, a única questão que cumpre apreciar consiste em saber qual a jurisdição, comum ou administrativa, competente para dirimir o presente litígio.

*

II. Fundamentação

De facto

Importa à decisão a seguinte factualidade:

1. A (...) instaurou contra o aqui requerido procedimento injuntivo, visando a condenação deste a pagar-lhe o montante de € 804,39 e juros vincendos, tendo alicerçado a sua pretensão na seguinte factualidade:

“1. A Requerente é uma sociedade que se dedica, além do mais, à exploração e prestação de serviços na área do estacionamento automóvel.

2. No âmbito da referida exploração, a Requerente adquiriu e colocou, em vários locais da cidade de Beja, máquinas para pagamento de estacionamento automóvel, com a indicação dos preços e condições de utilização dos mesmos.

3. O Requerido é proprietário do veículo com a matrícula (...).

4. Enquanto utilizador do referido veículo, o Requerido estacionou, nos vários parques que a Requerente explora na cidade de Beja, sem se dignar proceder ao pagamento do tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local.

5. Assim sucedeu, nomeadamente nos seguintes locais, que se discriminam:

Montante Data Rua

€ 19,80 26/05/2023 - 09:34:36 Zona 1 - LARGO DOS (...)

€ 20,30 06/12/2022 - 11:38:42 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 03/11/2022 - 10:32:16 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 12/05/2022 - 10:12:33 Zona 3 - TRIBUNAL, Largo Escritor (...)

€ 20,80 22/03/2022 - 10:10:53 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Rua Dr. (...)

€ 20,80 28/01/2022 - 17:26:09 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Rua (...)

€ 20,80 03/12/2021 - 12:43:10 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça do (...)

€ 20,80 08/11/2021 - 12:09:49 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Rua (...)

€ 20,80 26/10/2021 - 11:48:16 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça (...)

€ 20,30 15/10/2021 - 12:36:21 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 14/10/2021 - 12:07:07 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 14/09/2021 - 15:31:39 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 06/09/2021 - 10:19:10 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 20/08/2021 - 09:43:31 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)

€ 20,30 02/08/2021 - 11:57:12 Zona 3 - TRIBUNAL Rua (...)
€ 20,30 24/06/2021 - 10:45:30 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,80 17/06/2021 - 09:51:06 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça (...)
€ 20,80 16/06/2021 - 17:34:07 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça (...)
€ 20,30 11/06/2021 - 16:10:33 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 25/05/2021 - 09:30:10 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 12/05/2021 - 10:46:43 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 28/04/2021 - 09:49:56 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 22/04/2021 - 12:09:27 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 13/04/2021 - 12:08:30 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 09/04/2021 - 11:52:18 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 15/03/2021 - 15:14:39 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,80 10/03/2021 - 11:56:09 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça do (...)
€ 20,30 02/03/2021 - 15:26:42 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,80 22/02/2021 - 11:32:19 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça (...)
€ 20,80 08/02/2021 - 12:56:43 Zona 2 - PRAÇA DA (...), Praça (...)
€ 20,30 29/01/2021 - 11:42:29 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 28/01/2021 - 16:08:03 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 16/03/2020 - 12:17:25 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...)
€ 20,30 09/01/2020 - 12:56:05 Zona 3 - TRIBUNAL, Rua (...).

6. Ao valor de cada aviso, pela falta de pagamento do estacionamento devido nas vias públicas supra indicadas, acrescem € 15,00 de despesas de expediente.

7. O total do valor em dívida, nesta data, ascende a € 694,70, que o Requerido, apesar das inúmeras insistências da Requerente, se vem recusando a pagar até hoje.

8. Os juros de mora vencidos, somam € 109,69, calculados à taxa legal em vigor desde a data do vencimento dos respetivos avisos de pagamento até à presente data.

9. Deste modo, tem a Requerente o direito de receber do Requerido o crédito no montante global de € 797,39 e ainda o direito a executar o património do devedor nos termos do disposto no artigo 817.º do Código Civil.

2. A Requerente é uma sociedade que se dedica, além do mais, à exploração e prestação de serviços na área do estacionamento automóvel.

3. No âmbito da atividade descrita no ponto anterior, celebrou com a Câmara Municipal de Beja contrato denominado de “concessão de exploração do estacionamento tarifado de superfície”, nos termos do qual se obrigou a gerir a exploração do estacionamento tarifado de superfície relativamente aos parómetros cuja localização consta do anexo II ao aludido contrato, tendo como contrapartida direito a uma remuneração pelos resultados de

exploração, correspondente a percentagem sobre a receita recolhida, acrescida de Iva, conforme consta do contrato publicado no sítio da CMB e respetiva adenda.

4. Nos termos do acordo celebrado com a CM Beja a autora “é responsável pela atividade de fiscalização, incluindo os inerentes poderes de autoridade, dos lugares de estacionamento nas zonas que lhe estão concessionadas, devidamente delimitadas e sinalizadas, exclusivamente quanto à aplicação das contraordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 146/2014” (*idem*).

5. O Requerido é proprietário e utilizador do veículo ligeiro automóvel com a matrícula (...).

*

De Direito

Da (in)competência do juízo local cível de Beja

A requerente e ora apelante insurge-se contra a decisão proferido pelo juízo local cível de Beja, sustentando ser o mesmo competente para decidir a presente ação, argumentando que:

- a relação estabelecida entre a requerente e o requerido é de natureza privatística, inscrevendo-se nas denominadas relações contratuais de facto, assentes em puras atuações de facto, em que se verifica uma subordinação da situação criada pelo comportamento do utente ao regime jurídico das relações contratuais, encontrando-se excluída do conceito de relação jurídica administrativa;
- a natureza jurídica da quantia paga pelos utentes dos parques de estacionamento é a de um preço, e não de uma taxa, não consubstanciando a aplicação de qualquer coima;
- viu-se forçada a recorrer aos tribunais comuns, peticionando o pagamento do preço, pois a sua nota de cobrança está desprovida de força executiva, não podendo dar lugar a um imediato processo de execução, seja administrativo ou fiscal;
- a requerente nunca atuou nem quis atuar em substituição da autarquia, munida de poderes públicos.
- a interpretação feita pela decisão recorrida é inconstitucional e corresponde ao esvaziamento do contrato de concessão celebrado, retirando à concessionária o poder de reclamar judicialmente os seus créditos, por falta de legitimidade processual ativa (artigo 152.º do CPPT), em direta violação do direito constitucional de acesso à **tutela jurisdicional efetiva**, previsto pelo artigo 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.
- ainda que se entenda estarmos perante a prestação de serviços de interesse público, as competências dos tribunais administrativos e fiscais estão hoje

definidas no artigo 4.º do ETAF (Lei n.º 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 n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, não integrando nenhuma das alíneas.

A questão colocada pela apelante no presente recurso tem dado origem a vasta jurisprudência, incluindo do Tribunal de Conflitos, sendo largamente maioritária – neste TRE não se conhece divergência – aquela que entende, tal como na decisão recorrida, que a competência pertence aos tribunais administrativos. Vejamos se a argumentação expendida pela apelante justifica que se quebre tal unanimidade.

Nos termos do artigo 211.º, n.º 1, da CRP *“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”*, do que decorre a consagração do princípio da competência genérica ou residual dos tribunais comuns, depois reafirmado no artigo 64.º do CPC.

O artigo 212.º, n.º 3, da Constituição estabelece ainda que *“Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”*.

Comentando esta norma, os Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira (CRP anotada, 3.ª ed., pág. 815, em anotação ao preceito) dizem estar em causa *“(…) apenas os litígios emergentes de relações jurídico-administrativas (ou fiscais). Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: (1) as acções e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público (especialmente da administração); (2) as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal. Em termos negativos, isto significa que não estão aqui em causa litígios de natureza «privada» ou «jurídico-civil». Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico-administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal (cfr. ETAF, artigo 4.º)”*.

Não obstante a aparente clareza do critério consagrado no referido preceito constitucional, cedo se reconheceu que *(…) há litígios que o legislador do ETAF submeteu ao julgamento dos tribunais administrativos independentemente de haver neles vestígios de administratividade ou sabendo, mesmo, que se tratam de relações ou litígios dirimíveis por normas de direito privado.”*^[1]

Prescindindo de um critério puro, o legislador veio consagrar, no n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na redação

introduzida pela Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro, que “Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, **nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º deste Estatuto**” (é nosso o destaque).

Epigrafiado de “Âmbito da jurisdição”, é o seguinte o teor do referido artigo 4.º:

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

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

constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;

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

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

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

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

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

3. Está nomeadamente excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto a impugnação de:

a) Atos praticados no exercício da função política e legislativa;

b) Decisões jurisdicionais proferidas por tribunais não integrados na jurisdição administrativa e fiscal;

c) Atos relativos ao inquérito e instrução criminais, ao exercício da ação penal e à execução das respetivas decisões.

4. Estão igualmente excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal:

a) A apreciação das ações de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, assim como das correspondentes ações de regresso;

b) A apreciação de litígios decorrentes de contratos de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa coletiva de direito público, com exceção dos litígios emergentes do vínculo de emprego público;

c) A apreciação de atos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente;

d) A fiscalização de atos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;

e) A apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à

prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva”.

Afigurando-se que com a reintrodução, no artigo 1.º do diploma da referência, aos “litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais” foi intenção inequívoca do legislador, dissipando eventuais dúvidas, afirmar que continuava válido e atuante o critério constitucional^[2], reforçado se encontra o entendimento de que o transcrito artigo 4.º do ETAF contém uma “(...) enumeração exemplificativa, através da qual podemos delimitar ou balizar os critérios que de alguma forma se encontram subjacentes a todas as situações especialmente previstas, e que sejam determinantes para a subordinação dos pleitos à jurisdição administrativa, para tanto recorrendo a técnicas de interpretação da lei”^[3].

Ainda a propósito da conjugação entre as duas normas – artigos 1.º e 4.º do ETAF –, temos como válido o entendimento expresso no acórdão proferido pelo Tribunal dos Conflitos em 05-02-2021 (processo n.º 00278/16.8BEMDL, também acessível em www.dgsi.pt)^[3] no sentido de que a enumeração positiva dos litígios cuja resolução compete aos tribunais administrativos prevista no artigo 4.º é, em princípio, meramente concretizadora da cláusula geral prevista no artigo 1.º/1, que deriva da Constituição, *mas tem de ser considerada aditiva quando seja inequívoco que visa atribuir competências que não caberiam no âmbito definido por essa cláusula.*

Não obstante, e tal como se expressa no acórdão deste TRE de 25/6/2025 (proferido no processo n.º 28869/24.6YIPRT.E1, acessível em www.dgsi.pt) que, pela clareza e consistência da sua exposição argumentativa e adesão que nos merece, aqui seguiremos de perto, “O referido artigo 1.º, n.º 1, é um preceito que decorre da norma constitucional vertida no artigo 212.º/3, da Constituição da República, incorporando uma cláusula geral positiva de atribuição de competência aos tribunais administrativos, constituindo a regra básica sobre a delimitação da competência jurisdicional dos tribunais administrativos no confronto com os demais tribunais”.

Assente, pois, que no artigo 1.º do ETAF se adota o critério da relação jurídico-administrativa para aferição da competência dos tribunais administrativos e o artigo 4.º contém um elenco *exemplificativo* de casos-tipo que se consideram ser da competência dos mesmos tribunais, importa densificar o conceito de relação jurídica administrativa.

Ainda a propósito, vale quanto consta do acórdão do Tribunal de Conflitos datado de 24.05-2017, proferido no âmbito do processo n.º 030/16, convocado no acórdão deste TRE acima identificado, no qual se fez consignar que “O conceito de relações jurídico-administrativas deve ser entendido neste contexto como uma referência à possibilidade de alargamento da jurisdição

administrativa a outras realidades diversas das tradicionais formas de atuação (ato, contrato e regulamento) complementando aquele critério. Pretende-se, com o recurso a este conceito genérico, viabilizar a inclusão na jurisprudência administrativa do amplo leque de relações bilaterais e poligonais, externas e internas, entre a Administração e as pessoas civis e entre entes da Administração, que possam ser reconduzidas à atividade de direito público, cuja característica essencial reside na prossecução de funções de direito administrativo, excluindo-se apenas as relações jurídicas de direito privado. Trata-se de um conceito suficientemente dúctil e flexível para enfrentar os desafios do novo direito administrativo, mas que não pode deixar de ser entendido como complementar da tradicional dogmáticas das formas de atuação administrativa».

No mesmo acórdão, e citando-se Mário Aroso de Almeida (O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, 2005, 4.ª Edição, Revista e atualizada, Almedina, pág. 57) refere-se que «as relações jurídico administrativas não devem ser definidas segundo um critério estatutário, reportado às entidades públicas, *mas segundo um critério teológico*, reportado ao escopo subjacente às normas aplicáveis. 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. (...)»* (é nosso o destaque em itálico).

De volta ao caso dos autos.

É pacífico que para efeitos de determinação do tribunal materialmente competente haverá que ter em conta a pretensão formulada pelo autor – o pedido –, conformada pelos fundamentos que a suportam, ou seja, pela causa de pedir, fixando-se a competência no momento em que a causa é instaurada (artigo 5.º, n.º 1, do ETAF).

Segundo o critério enunciado, analisado o requerimento injuntivo, dele resulta pretender a autora, na sua qualidade de concessionária, cobrar os valores que discrimina, relativos, segundo alega, à utilização pelo requerido de lugares de estacionamento nas zonas concessionadas que identifica, localizadas em vias públicas da cidade de Beja, acrescendo “*a cada aviso pela falta de pagamento do estacionamento devido nas vias públicas supra indicadas, € 15,00 de despesas de expediente*”.

Não deixará no entanto aqui de se referir que, a despeito do alegado, vistas as quantias reclamadas e discriminadas no requerimento injuntivo, não está em causa a retribuição devida à apelante pelo gozo dos lugares de

estacionamento, mas antes as penalizações previstas em caso de estacionamento proibido, ou seja, por ter o veículo sido estacionado em zona de estacionamento tarifado sem que tenha ocorrido o pagamento da tarifa fixada. A tais quantias fez a requerente acrescer, em cada caso, o montante de € 15,00, alegadamente devidos a título de “despesas de expediente”, nos termos dos avisos emitidos, como previsto no contrato de concessão.

Não se discute que o contrato celebrado entre a apelante e a CMB tem natureza administrativa, estando submetido ao regime consagrado no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Ora, a considerar-se que a emissão dos aludidos avisos e sua cobrança constituem atos de execução do próprio contrato de concessão, atinentes à concreta exploração do estabelecimento da concessão, encontra-se preenchida a previsão da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, daqui resultando o deferimento da competência aos tribunais administrativos (sentido do voto de vencida aposto ao acórdão do TRL de 18/12/2025, proferido no processo YIPRTL1-2).

Mas mesmo aceitando que, conforme sustenta a apelante, está em causa apenas a relação contratual de facto que estabelece com os utilizadores das zonas de estacionamento de duração limitada da cidade de Beja ao abrigo daquele contrato de concessão e enquanto responsável pela gestão, manutenção, assistência técnica e fiscalização daquelas áreas de estacionamento, nem por isso se chega a conclusão diferente.

Como se refere no citado acórdão deste TRE de 25 de Junho acima identificado, “A gestão do estacionamento lato sensu em espaços públicos – que implica a organização da oferta do estacionamento, o controlo do estacionamento de longa duração, a reserva de oferta para utilizadores específicos, a fiscalização do estacionamento ilegal na via pública – é uma função de carácter e interesse público” (daí que o artigo 33.º, n.º 1, alínea rr), do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12-09, atribua às câmaras municipais a competência para deliberar sobre o estacionamento de veículos nas vias públicas e demais lugares públicos) que o executivo do Município de Beja deliberou concessionar à apelante. Esta gestão encontra-se sujeita, para além do mais, ao Regulamento de Trânsito do Município de Beja de Trânsito do Município de Beja (aprovado em reunião de Câmara de 3 de Julho de 2013 e em reunião da Assembleia Municipal de 16 de Setembro de 2013, acessível no sítio da CMB)^[4], que regula e organiza o estacionamento condicionado ou de duração limitada, definindo as respetivas condições de acesso, o qual foi submetido a apreciação pública e devidamente publicitado, contendo normas inequivocamente de natureza administrativa. Resulta da análise do Regulamento, em frontal contradição com o argumento

da apelante no sentido de estar em causa nos presentes autos a cobrança do preço pelo serviço disponibilizado, que estão antes em causa verdadeiras *taxas*^[5], enquanto “tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei” (cfr. artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro).

O valor das taxas, conforme previsto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma legal, respeitada a necessária proporcionalidade, pode ser fixado com base em critérios de desincentivo à prática de certos atos ou operações, previsão na qual devem incluir-se as taxas a praticar pelo uso de um espaço público com estacionamento de duração limitada, mas não “devem ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”^[6].

No caso do Município de Beja, o valor das taxas a cobrar foi fixada pelo executivo segundo critérios que refletem, nomeadamente, “a localização geográfica de cada Zona de Estacionamento de Duração limitada, a oferta da rede de transportes coletivos, as características da procura de estacionamento e a quantidade de residentes e de lugares de estacionamento”, sem qualquer intervenção da apelante, a quem foi apenas consentido negociar a percentagem da receita recolhida que lhe é devida no âmbito do contrato de concessão celebrado (cfr. artigos 38.º e 39.º do Regulamento).

Constam ainda de normas regulamentares as condições de utilização (cfr. artigo 37.º), os períodos de estacionamento tarifado (artigo 41.º), bem como as isenções de pagamento (artigo 42.º) e quantia devida a título de compensação resultante da ocupação indevida de local de estacionamento, concretamente quando o utente estacione sem título de estacionamento válido ou por tempo superior ao limite máximo admitido (artigo 45.º), estando ainda prevista a possibilidade da sua remoção (artigo 46.º).

Aos trabalhadores da concessionária foi atribuída competência para fiscalizar o cumprimento das disposições regulamentares nas zonas que lhe estão concessionadas, designadamente para efeitos de levantamento das contra ordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada (cfr. o artigo 64.º do Regulamento e os termos inequívocos da cláusula única da adenda ao contrato, transcrita no ponto 4 dos factos provados), cabendo-lhe, no exercício de tais funções fiscalizadoras, “a) Esclarecer os utentes sobre as normas estabelecidas no presente Regulamento, bem como acerca do funcionamento dos equipamentos; b) Promover o correcto cumprimento do presente Regulamento; c) Em situações de incumprimento, levantar o respectivo auto de notícia; d) Desencadear os procedimentos necessários à eventual remoção

de veículos em transgressão” (*vide* artigo 38.º).

Resulta das normas regulamentares citadas e aqui aplicáveis que à apelante foram atribuídas prerrogativas próprias de um sujeito público, revestido de *ius imperii*, o que decorre do reconhecimento de que prossegue também um interesse público. Daí que, tal como foi entendido no acórdão a que vimos fazendo referência, também aqui se conclua que a relação jurídica estabelecida entre a apelante e os utilizadores das zonas de estacionamento objeto do contrato de concessão que celebrou com o Município de Beja reveste a natureza de relação jurídica administrativa – cfr. artigo 1.º/1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, recaindo ainda no âmbito da previsão da alínea o) do artigo 4.º, n.º 2, do ETAF, do que resulta a competência dos tribunais da jurisdição administrativa. É este aliás o entendimento uniforme do Tribunal de Conflitos, expresso nos acórdãos, apenas para identificar os mais recentes, todos proferidos em 14/01/2016, no âmbito dos processos n.º 01278/24.OT8BJA.E1.S1, 07937/24.OT8PRT-A.P1.S1 e 02954/24.2T8PDL.L1.S1, com o seguinte sumário comum:

I. O estacionamento de veículos nas vias e parques municipais, sendo da competência das Câmaras Municipais, rege-se por normas de direito administrativo.

II. Mesmo quando conceda a exploração do parqueamento, é ao município que compete fixar as taxas devidas pelo estacionamento.

III. As relações que a concessionária da exploração do estacionamento estabelece com os utilizadores do parqueamento nessas zonas consubstancia uma relação jurídica administrativa e tributária.

IV. Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são competentes, em razão da matéria, para a ação e para a execução de taxas ou tarifas devidas pela utilização do estacionamento nas vias e parques do município.

Argumenta por fim a apelante que a interpretação [das normas dos artigos 1.º e 4.º do ETAF] no sentido de atribuírem a competência para o julgamento da causa aos tribunais administrativos e, dentre estes, aos fiscais, esvaziando de utilidade o contrato de concessão, “retira à concessionária o poder de reclamar judicialmente os seus créditos, por falta de legitimidade processual ativa (artigo 152.º do CPPT)”, resultando violado o princípio de acesso à tutela jurisdicional efetiva, com assento constitucional no artigo 20.º, n.º 1, da CRP. Não tem, porém, e mais uma vez, razão.

Antes de mais, estando em causa um procedimento de natureza declarativa, competindo a este Tribunal – foi esta a questão suscitada – decidir qual a jurisdição a que pertencem os tribunais materialmente competentes para conhecer e decidir o mesmo, a invocação da norma do artigo 152.º da CPPT,

sem direta aplicação, não se afigura revestir aqui utilidade, não aportando nenhum argumento favorável ao entendimento defendido pela recorrente. A norma em causa, como se explica no aresto deste TRE de 12/10/2025 (processo n.º 63230/25.6YIPRT.E1, ainda acessível em www.dgsi.pt), rege em matéria de legitimidade dos exequentes em processos executivos, conferindo-a ao órgão de execução fiscal nas dívidas a que se reporta o artigo 148.º do mesmo diploma legal e que abrangem, entre outras coisas, tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado (cfr. n.º 1).

Estão em causa tributos que têm por beneficiário direto o Estado e cuja cobrança dispensa uma prévia sentença declarativa, tendo as execuções por base certidões extraídas do título de cobrança relativa a tributos e outras receitas do Estado, de decisão exequível proferida em processo de aplicação das coimas, ato administrativo que determina a dívida a ser paga ou outros títulos a que, por lei especial, seja atribuída força executiva (cfr. artigo 162.º do CPPT).

Diferente é o caso que nos ocupa, pois não estando a nota de liquidação emitida pela recorrente, conforme a própria reconhece, dotada de força executiva, impõe-se o recurso a um meio declaratório. Para o qual é competente a jurisdição administrativa, nos termos vindos de decidir, interpretação normativa que em nada belisca o direito da recorrente a uma tutela jurisdicional efetiva.

Conforme se refere no acórdão do Tribunal de Conflitos de 14/01/2026, que decidiu a reclamação apresentada pela apelante no processo n.º

0922/24.1T8PDL.L1.S1, acessível também em www.dgsi.pt, em resposta à questão da inconstitucionalidade ali levantada, não há dúvida que “O direito fundamental que a recorrente invoca implica (...) a possibilidade de qualquer pessoa, singular ou coletiva, aceder a um tribunal para efetivar o exercício ou para defender os seus direitos ou interesses legítimos. Direito que, numa das suas dimensões implica o direito à existência de um órgão jurisdicional que tenha de se pronunciar sobre a pretensão de tutela e de um processo para tramitação da mesma perante o tribunal, incluindo a execução da decisão judicial”.

No entanto, e como ali também se reconhece, a CRP conferiu ao legislador ordinário ampla margem de conformação da organização judiciária e de modelação dos regimes adjetivos adequados à obtenção de decisão jurisdicional num processo justo e em tempo razoável. Deste modo, resultando da decisão proferida que a competência é atribuída a um tribunal de uma outra jurisdição, em princípio até mais apto a pronunciar-se sobre um litígio de natureza administrativa, resulta assegurado o direito de acesso da

recorrente a um tribunal e à consequente tutela jurisdicional efetiva^[7]. É que também o Código do Processo dos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, consagra, no n.º 2 do artigo 2.º, a garantia de que “a todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos (...)”.

Por outro lado, e como lembra o acórdão do Tribunal de Conflitos que vimos acompanhando, tem sido uniforme e consistente, quer por banda do STA, quer do Tribunal de Conflitos, o reconhecimento da competência material dos tribunais administrativos e fiscais para a ação declarativa de condenação resultante da oposição à injunção requerida no Balcão Nacional das Injunções. Acresce que também a Secção Tributária do STA ter vindo reiteradamente a decidir no sentido de que “o requerimento de injunção para cobrança de taxas ou tarifas apresentado pelos concessionários municipais ao qual haja sido deduzida oposição, consubstancia-se, nos termos da lei, numa ação cujo conhecimento é da competência dos TAFs.”

Reconhecida a competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal para o julgamento da ação declarativa aqui em causa, a decisão quer vier a ser proferida, se condenatória, será naturalmente suscetível de execução, a qual se encontra assegurada pelo artigo 157.º, n.º 5, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA – Lei n.º 15/2002, de 22.02), no qual se prescreve que “as execuções contra particulares das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, *assim como dos demais títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídico-administrativas que careçam de execução jurisdicional*, correm termos nos tribunais administrativos, mas, na ausência de legislação especial, regem-se pelo disposto na lei processual civil.” Prevendo o artigo 158.º do mesmo diploma legal que “as decisões dos tribunais administrativos são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer autoridades administrativas”, a legitimidade da recorrente para a execução terá de lhe ser reconhecida. Improcedentes os fundamentos recursivos, cabe confirmar a decisão recorrida.

*

III. Decisão

Acordam os juízes da 2ª secção cível do Tribunal da Relação de Évora em julgar improcedente o recurso, mantendo a decisão recorrida.

As custas (em sentido lato), ficam a cargo da recorrente, que decaiu (artigo 627.º, n.ºs 1 e 2, do CPCiv.).

*

Évora, 26 de Fevereiro de 2026

Maria Domingas Simões

Sumário: (...)

[1] Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, “Código de Processo nos Tribunais Administrativos – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados”, Almedina, vol. I, pág. 26, citados no identificado acórdão do TRE de 2 de Outubro de 2018 (processo n.º 3652/17.T8FAR.E1, acessível em www.dgsi.pt).

[2] Contrariando o entendimento de que se estava perante um elenco taxativo, remetendo o critério constitucional para um papel subsidiário, como defendia Mário Aroso de Almeida, Manual de Processo Administrativo, 3.ª Edição, págs. 158 a 160.

[3] Do acórdão do STJ de 08/02/2024, processo n.º 45758/21.9YIPRT.L1.S1, acessível em www.dgsi.pt, no qual se expressou ainda o entendimento de que “(...) pese embora seja exaustiva a descrição das situações e litígios que deverão ser submetidos à apreciação e julgamento dos tribunais administrativos, não é a mesma taxativa, tal resultando explícito daquela alínea o)”.

[4] Atualmente em processo de revisão, conforme publicitado no mesmo sítio.

[5] Cfr. ainda o “estudo económico-financeiro das taxas de estacionamento de superfície pago”, também acessível no sítio da CMB.

[6] Cfr. o estudo económico citado na nota anterior.

[7] Que, podendo impugnar o aqui decidido mediante recurso para o Tribunal de Conflitos, verá então, e de forma definitiva, definida a questão da competência, uma vez que a decisão por aquele proferida impõe-se, de forma definitiva, a ambas as jurisdições (cfr. artigo 101.º do CPCiv.).