

**Acórdão do Tribunal da Relação de  
Évora**

**Processo:** 28868/24.8YIRT.E1  
**Relator:** TOMÉ DE CARVALHO  
**Descritores:** PARQUE DE ESTACIONAMENTO

MUNICÍPIO  
COMPETÊNCIA MATERIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

**Data do Acórdão:** 08-05-2025  
**Votação:** UNANIMIDADE  
**Texto Integral:** S

**Sumário:**

1. Com a alteração da alínea e) do n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e com o novo regime da contratação pública, caiu o entendimento que pressupunha que estavam excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tivessem por objecto questões de direito privado, ainda que qualquer das partes fosse pessoa de direito público.
2. O elemento determinante da competência não é unicamente a natureza jurídica da relação jurídica de onde emerge o litígio, mas também a sujeição do mesmo ou a possibilidade da sua sujeição a um regime pré-contratual de direito público, o que quer dizer que a jurisdição administrativa é competente quer a relação jurídica subjacente seja, ou não, uma relação jurídico-administrativa.
3. Está expressamente previsto que a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respectiva cobrança coerciva ficou subtraída à competência da jurisdição administrativa e fiscal.
4. A utilização temporária de espaço público para estacionamento em causa nos autos não configura um serviço público essencial na previsão artigo 1.º da Lei dos Serviços Públicos, não podendo ser acrescentados ao elenco legal outros serviços por via interpretativa.
5. Não sendo aplicável a norma de exclusão da competência dos Tribunais Administrativos, os Tribunais Cíveis são materialmente incompetentes para apreciar e decidir um litígio emergente na falta de pagamento de serviços de estacionamento automóvel temporário em parques de estacionamento concessionado pelo Município à requerente.

(Sumário do Relator)

**Decisão Texto Integral:**

**Processo n.º 28868/24.8YIRT.E1**  
**Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal – Juízo Local de**  
**Competência Cível de Setúbal – J3**

\*

**Acordam na secção cível do Tribunal da Relação de Évora:**

**I – Relatório:**

Na presente acção especial para cumprimento de obrigações proposta por “(...) Rede, SA” contra (...), a Autora não se conformou com a decisão que declarou o Juízo Local de Competência Cível de Setúbal incompetente em razão da matéria.

\*

A Autora invocou que é uma sociedade que se dedica à exploração e prestação de serviços na área do estacionamento automóvel e peticionou a condenação do Réu no pagamento da quantia de € 1.888,20, decorrente da falta de retribuição do tempo de utilização pelo estacionamento em parques de estacionamento existentes na cidade de Setúbal.

\*

O Réu deduziu oposição, contestando a legitimidade da sociedade Autora para proceder à cobrança da dívida e sustentando que o Decreto-Lei n.º 32/2003 estabelece o regime especial relativo aos atrasos de pagamento em transações comerciais não é aplicável à situação em apreço.

\*

Os autos foram remetidos à distribuição.

\*

As partes foram notificadas para se pronunciarem sobre a matéria da competência em razão da matéria.

\*

Após ter feito o historial do litígio e convocado as normas relacionadas com a competência em razão da matéria, o Tribunal *a quo* proferiu a seguinte decisão:

**«(...) compete à jurisdição administrativa julgar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.**

**«O conceito de relação jurídica administrativa erigido pela CRP (também com expressão no artigo 1.º/1, do ETAF) deve ser entendido como o elemento chave de distinção na repartição de jurisdição entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos, sendo que, na falta de clarificação legislativa do conceito constitucional de relação jurídica administrativa, deve entender-se que tem o sentido tradicional de relação jurídica administrativa, correspondente a relação jurídica pública, em que um dos sujeitos, pelo menos, seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, atuando com vista à realização de um interesse público legalmente definido. (...)**

**Uma relação jurídica administrativa é aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à administração perante particulares.**

**Sob um diferente prisma, uma relação jurídica administrativa será também aquela que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a administração» – in Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 30.05.2018, Proc. n.º 00298/17.5BEPNF, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)**

**No caso dos vertentes Autos, a Autora é concessionária de um serviço público, por via de um contrato de concessão celebrado com o Município de Setúbal, em virtude do qual lhe assiste o direito de cobrar um determinado montante pela utilização dos parques de estacionamento que explora, pelo que se afigura que está em causa uma questão de interesse público subjacente à existência de um contrato de natureza administrativa.**

**A responsabilidade para definir o estacionamento de veículos nas vias públicas e demais lugares públicos é de natureza pública, constituindo atribuição das Câmaras (cfr. artigo 33.º, n.º 1, alínea rr), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro) podendo, em contrapartida, exigir dos utentes o pagamento de uma taxa previamente determinada.**

**Conforme sustentado no recente Acórdão do Tribunal da Relação de Évora «o que sucede é que através do contrato de concessão, a Câmara Municipal Local para levar a cabo determinados objetivos, compreendidos no âmbito das suas atribuições atinentes ao estacionamento de veículos na via pública, passou a contar com a colaboração dos serviços da recorrente na**

**prosecução daqueles interesses exclusivamente públicos ou coletivos postos por lei a seu cargo.**

**Por conseguinte, e enquanto concessionária da exploração do estacionamento tarifado de superfície, a recorrente prossegue fins de interesse público, estando, para tanto, munida dos necessários poderes de autoridade, o que nos reconduz à conclusão de que estamos em presença de uma relação jurídica administrativa / tributária.**

**Aliás, o STA tem repetidamente afirmado (cfr. entre outros, Acórdão de 25-10-2017 (Aragão Seia) 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. (...)**

**Trata-se de matéria que cai na previsão da alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, cabendo, por isso, na esfera de competência dos tribunais administrativos e fiscais» – Acórdão de 16.12.2024, Proc. n.º 42536/24.7YIPRT.E1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).**

\*

**Assim, em face de todo o exposto entende-se não ser este Juízo Local Cível competente para tramitar e decidir a presente causa, mas sim os Tribunais com jurisdição em matéria administrativa e fiscal.**

**A infração das regras de competência em razão da matéria determina, nos termos do artigo 96.º, alínea a), do Código de Processo Civil, a incompetência absoluta do tribunal, que constitui exceção dilatória, de conhecimento oficioso, que implica a absolvição do Réu da instância, em conformidade com o disposto nos artigos 97.º, n.º 1 e 99.º do mesmo diploma legal. Nestes termos, declaro este tribunal materialmente incompetente para tramitar a presente ação e, conseqüentemente, absolvo o Réu da instância».**

\*

A sociedade recorrente não se conformou com a referida decisão e apresentou alegações que continham 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 Setúbal, para cobrança dos créditos da Autora.

b) No âmbito da sua atividade, a Autora celebrou contrato com a Câmara Municipal de Setúbal, 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 (...) Rede adquiriu e instalou em vários locais da cidade de Setúbal, dispendiosas máquinas para pagamento dos tempos de estacionamento automóvel, para as quais desenvolveu o necessário software informático.

d) Enquanto utilizador do veículo automóvel (...), o Réu estacionou o

mesmo em diversos Parques de Estacionamento que a Autora explora comercialmente na cidade de Setúbal, sem proceder ao pagamento do tempo de utilização, num total em dívida de € 1.888,20 que o Réu 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 estacionamento é a de um preço e não de um encargo ou contrapartida com natureza fiscal ou tributária.

g) As ações intentadas pela Autora contra os proprietários de veículos automóveis inadimplentes, 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 Autora, 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 pela Autora, 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) Caso contrário, teríamos de entender como públicas quaisquer relações jurídicas, já que todo o interesse de regulação, é em si

mesmo um interesse público e nessa medida, tudo seria público, até à mais ténue e simples regulamentação de relações entre particulares, desde que geradoras de direitos e obrigações suscetíveis de ser impostos coativamente.

o) A (...) Rede, 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.

p) Nos termos do disposto no artigo 2.º do DL n.º 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.

q) Os montantes cobrados pela (...) Rede, SA, também não consubstanciam a aplicação de quaisquer coimas, nem a empresa processa quaisquer infrações praticadas pelos utentes dos parqueamentos.

r) 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.

s) A (...) Rede, ao contrário o que vem referido na douda sentença, nunca atuou nem quis atuar, em substituição da autarquia, munida de poderes públicos concessionados.

t) 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.

u) 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.

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

w) 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 n.º 1 do artigo 4.º do ETAF e posteriormente pela Lei 114/2019, de 12 de setembro, que introduziu a alínea e) ao n.º 4

do artigo 4.º do E.T.A.F).

x) 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.

y) Da alteração introduzida pela Lei 114/2019, resulta que nos termos da alínea e 9 do n.º 4 do artigo 4.º, “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 n.º 167/XIII-4ª, que esteve na origem da Lei 114/2019, consta: “A necessidade de clarificar determinados regimes, que originam inusitadas dificuldades interpretativas e conflitos de competência, aumentando a entropia e 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 artigo 1.º, n.º 2, da Lei 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 n.º 16685/24.0YIPRT, da 8ª Secção.

dd) E a douta Decisão Singular da Veneranda Relação de Lisboa de 07.02.2025, proferida no âmbito do Processo n.º 118028/34.7YIPRT, da 2ª Secção.

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 96.º, alínea a), 278.º, n.º 1, alínea a), 577.º, alínea a) e 578.º do CPC, quer o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do ETAF, quer ainda o artigo 40.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

Termos em que, deve o presente recurso ser julgado procedente, e em consequência, ser a douta sentença recorrida ser substituída por outra, que julgando competente o Juízo Local Cível de Setúbal, ordene o prosseguimento dos autos, conforme é do Direito e da Justiça».

\*

Admitido o recurso, foram observados os vistos legais.

\*

## **II – Objecto do recurso:**

É entendimento uniforme que é pelas conclusões das alegações de recurso que se define o seu objecto e se delimita o âmbito de intervenção do Tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil), sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do mesmo diploma).

Analisadas as alegações de recurso, o *thema decidendum* está circunscrito à apreciação da questão da competência em razão da matéria.

\*

## **III – Matéria de facto com interesse para a justa resolução da causa:**

A matéria com interesse para a justa resolução do caso consta do relatório inicial.

\*

## **IV – Fundamentação:**

### **4.1 – Da incompetência em razão da matéria:**

O n.º 1 do artigo 211.º da Constituição da República Portuguesa postula que os Tribunais judiciais são os Tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.

São assim tradicionalmente da competência dos Tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, como decorre do artigo 64.º<sup>[1]</sup> do Código de Processo Civil e do artigo 40.º<sup>[2]</sup> da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto).

A regra precipitada no artigo 96.º<sup>[3]</sup> do Código de Processo Civil determina a incompetência absoluta do Tribunal nos casos de infracção das regras de competência em razão da matéria e da hierarquia e das regras de competência internacional.

Compete aos Tribunais Administrativos e Fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, à luz do comando constitucional impresso no n.º 3 do artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa.

Na visão tradicional e como ideia matricial da fixação dos critérios de atribuição de jurisdição estar-se-ia perante uma relação material e teleologicamente administrativa quando um dos sujeitos, fosse público ou privado, actuasse no exercício de um poder de autoridade, com vista à realização de um interesse público legalmente definido.

O paradigma decisório então vigente entendia que a competência material do Tribunal se devia aferir pela natureza da relação jurídica material ou subjacente tal como era apresentada pela Autora na petição inicial, isto é, no confronto entre o pedido e a causa de pedir. No entanto, embora esta ideia continue com aplicação residual, a referida interpretação perdeu a sua acuidade e o respectivo

significado com a introdução da Lei n.º 59/2008, de 11/09, em particular com a alteração da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º<sup>[4]</sup>, que operou uma espécie de convulsão na competência material dos Tribunais Administrativos, a qual foi ainda reforçada com a introdução das regras nacionais e comunitárias relativas à contratação pública e à imperatividade das mesmas no desenvolvimento da actividade administrativa do Estado.

Ensinam Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira, que «a opção tomada nesta alínea e), que constitui a grande revolução do Código na matéria, traduziu-se na adição à jurisdição dos tribunais administrativos do conhecimento de litígios relativos a contratos precedidos ou precedíveis de um procedimento administrativo de adjudicação, independentemente das qualidades das partes nele intervenientes – de intervir aí um ou duas pessoas colectivas de direito público ou apenas particulares – e independentemente de, pela sua natureza e regime (ou seja pela disciplina da própria relação contratual), eles serem contratos administrativos ou contratos de direito privado (civil, comercial, etc.)»<sup>[5]</sup>.

A competência “contratual” da jurisdição administrativa vale, portanto, quer no caso de o procedimento prévio do contrato ter assumido a forma (fosse ou não obrigatória) de procedimento administrativo pré-contratual, quer no caso de a entidade administrativa contratante ter optado legalmente por uma forma de pré-contratação de natureza privada<sup>[6]</sup>.

É ilustrativo deste posicionamento a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça quando avança que «para esses litígios contratuais ficarem sujeitos à jurisdição administrativa não é necessário que o respectivo contrato seja celebrado na sequência de uma pré-contratação administrativa, desde que haja uma lei que admita que sejam submetidos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito administrativo»<sup>[7]</sup>. Este pensamento é, na actualidade, partilhado na segunda instância<sup>[8]</sup>.

Da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, decorre assim que o elemento determinante da competência não é unicamente a natureza jurídica da relação jurídica de onde emerge o litígio, mas também a sujeição do mesmo ou a possibilidade da sua sujeição a um regime pré-contratual de direito público, o que quer dizer que a jurisdição administrativa é competente quer a relação jurídica subjacente seja, ou não, uma relação jurídico-administrativa<sup>[9]</sup>.

Está afastada a visão que pressuponha que estavam excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tivessem por objecto questões de direito privado, ainda que qualquer das partes fosse uma pessoa de direito público.

Afastada que está, por regra, a visão dicotómica entre actos de gestão pública e actos de gestão privada, importa analisar a questão à luz das regras de contratação pública, onde sobressai a questão da natureza

jurídica do procedimento administrativo que antecedeu a celebração – ou que devia ou podia ter antecedido – e não a própria natureza do contrato.

Recentrando no caso concreto, a Autora pugna 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 colectiva de direito público, e não é celebrado por qualquer entidade adjudicante.

Porém, como já vimos este argumentário não é decisivo. Estamos perante uma situação em que a “(...) Rede, SA” celebrou um contrato de concessão com a Câmara Municipal de Setúbal para fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos, em zonas de estacionamento automóvel de duração limitada. Mediante tal acordo, a sociedade Autora explora, gere e mantém parques de estacionamento automóvel em Setúbal e, num desses locais, o Réu estacionou e alegadamente não procedeu ao pagamento da respectiva tarifa.

Em benefício da sua pretensão, a Autora defende ainda que a recente Lei n.º 114/2019 veio excluir da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios emergentes de relações de consumo, se relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respectiva cobrança coerciva, atribuindo-a aos tribunais judiciais.

A Autora chamou à colação uma decisão do Tribunal da Relação de Lisboa proferida no âmbito do Processo 16685/24.0YIPRT da 8ª Secção) – existe aqui um lapso quer quanto à colegialidade da decisão, pois trata-se de uma decisão sumária, quer relativamente à data, dado que o dia 18/12/2024 corresponde à data da notificação e não ao da produção da mesma – e, bem assim, a decisão singular do mesmo Tribunal da Relação de Lisboa de 07/02/2025 (proferida no âmbito do Processo 118028/34.7YIPRT da 2ª Secção), ambas não publicadas.

Na decisão sumária do Tribunal da Relação de Lisboa, de 18/12/2024, no Processo 16685/24.0YIPRT, conclui-se que «o serviço de estacionamento não é um dos serviços elencados no artigo 1.º, n.º 2, da Lei 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» e, em função disso, naquele veredicto foi julgada improcedente a excepção da incompetência dos juízos locais cíveis em razão da matéria.

Efectivamente, a centralidade da questão está actualmente alocada à natureza dos serviços públicos prestados, dado que está expressamente previsto – alínea e) do n.º 4 do artigo 4.º do ETAF – que a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respectiva cobrança coerciva ficou subtraída à competência da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação deste tipo de litígios, o

que exige a conciliação desta norma com o disposto no artigo 1.º da Lei dos Serviços Públicos<sup>[10]</sup> – apesar da referência a serviços públicos, os contratos a que a Lei n.º 23/96, de 26 de Julho se refere são contratos de direito privado, independentemente da natureza da entidade prestadora de serviços, sendo competente para a resolução dos conflitos os tribunais comuns.

Neste domínio, estamos com Engrácia Antunes quando refere que o elenco legal reveste natureza taxativa, sem prejuízo da possibilidade, de a LSPE ou lei especial virem futuramente a considerar relevantes outros serviços de interesse económico geral<sup>[11]</sup>. Idêntica posição é defendida por Jorge Morais Carvalho que salienta que não podem ser acrescentados ao elenco legal outros serviços por via

interpretativa<sup>[12]</sup>. Esta posição é partilhada por David Falcão que advoga que os serviços públicos essenciais são serviços de interesse geral que se encontram consagrados na LSPE de forma expressa e

taxativa<sup>[13]</sup>. Sobre o alcance da lei podem ainda ser consultados Carlos Ferreira de Almeida e Adelaide Menezes Leitão<sup>[14]</sup> <sup>[15]</sup>.

Menos exigente é Mafalda Miranda Barbosa que, ao falar de tendencial taxatividade, admite a analogia na dimensão do «materialmente assimilável» e entende assim que «o âmbito pré-definido deve ser ponderado por referência ao traçado comum dos diversos serviços elencados e não através de um apego à individualidade de cada um deles»<sup>[16]</sup>.

Na nossa leitura, o serviço de estacionamento em espaço público não integra a *fatispecie* da previsão legal, não sendo, por isso, integrável no conceito de serviço público essencial, donde decorre que, apesar de tratar de um serviço de natureza privada, acabam por prevalecer aqui as regras da contratação pública que justificam o exercício da actividade económica por parte do prestador de serviços.

Ademais, estamos numa sede em que a defesa apresentada coloca em causa a legitimidade da Autora para proceder à cobrança do dito estacionamento e isso demanda uma interpretação do contrato administrativo de concessão de fornecimento, instalação e exploração de parómetros coletivos celebrado entre um município e uma empresa privada e implica igualmente que os serviços de fiscalização possam incidir sobre a possibilidade de violação de normas legais ou regulamentares relacionadas com o estacionamento na via pública – cfr. alínea rr) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro. E esta matéria encerra claramente a interpretação e aplicação de normas de direito administrativo.

Começa a ser abundante a jurisprudência editada no sentido da incompetência dos Tribunais comuns para a tramitação e julgamento da causa já se pronunciou o Tribunal da Relação de Lisboa, que decidiu que uma empresa concessionária da exploração e gestão dos serviços públicos municipais actua em substituição deste, pelo que se trata de uma entidade particular no exercício de um poder público e

actuando com vista à realização de um interesse público, sendo o contrato de concessão um contrato administrativo<sup>[17]</sup>.

Noutro aresto, o Tribunal da Relação de Lisboa decidiu que, aos litígios emergentes de serviço de estacionamento automóvel temporário em parques públicos, concessionados à requerente/apelante, pelo Município de Ponta Delgada, não é aplicável a norma de exclusão da competência dos Tribunais Administrativos prevista no artigo 4.º, n.º 4, alínea e), do ETAF. Antes se aplica a norma de atribuição de competência aos Tribunais Administrativos estabelecida no artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do ETAF, por o litígio ter por base um contrato com génese em contrato submetido a regras de contratação pública. A esta vista, os Tribunais Cíveis são materialmente incompetentes para apreciar e decidir um litígio emergente na falta de pagamento de serviços de estacionamento automóvel temporário em parques de estacionamento concessionado pelo Município à requerente<sup>[18]</sup>.

No sentido de os tribunais judiciais não serem materialmente competentes para apreciação de procedimento de injunção em que se pedem quantias não pagas, devidas por estacionamento de viatura particular em zonas abrangidas por concessão de exploração do estacionamento tarifado por parte de uma Câmara Municipal podem ser ainda encontrados outras decisões do mesmo Tribunal da Relação<sup>[19]</sup> <sup>[20]</sup>.

O Tribunal da Relação de Évora também proferiu decisões em que afirma que, colocada na posição de concessionária da exploração do estacionamento tarifado de superfície em via pública e equiparada num município, a Apelante prossegue finalidades de interesse público estando, assim, munida de poderes de autoridade para tal, o que configura a existência de uma relação jurídica administrativa/tributária<sup>[21]</sup> <sup>[22]</sup>.

Também se encontra jurisprudência do Tribunal da Relação do Porto com o mesmo sentido decisório<sup>[23]</sup>. E o Supremo Tribunal Administrativo tem emitido posição no sentido da competência para apreciar requerimentos de injunção para cobrança de taxas ou tarifas apresentado pelos concessionários municipais ao qual haja sido deduzida oposição é dos TAFs<sup>[24]</sup>.

Feita esta resenha jurisprudencial importa assim concluir que a utilização temporária de espaço público para estacionamento em causa nos autos não configura um serviço público essencial na previsão artigo 1.º da Lei dos Serviços Públicos, não podendo ser acrescentados ao elenco legal outros serviços por via interpretativa que não sejam materialmente assimiláveis.

Não sendo aplicável a norma de exclusão da competência dos Tribunais Administrativos, os Tribunais Cíveis são materialmente incompetentes para apreciar e decidir um litígio emergente na falta de pagamento de serviços de estacionamento automóvel temporário em

parques de estacionamento concessionado pelo Município à requerente.

Nesta perspectiva, julga-se improcedente o recurso interposto, por o Juízo Local de Competência Cível de Setúbal ser materialmente incompetente para o julgamento da presente causa.

\*

**V – Sumário: (...)**

\*

**VI – Decisão:**

Nestes termos e pelo exposto, tendo em atenção o quadro legal aplicável e o enquadramento fáctico envolvente, decide-se julgar improcedente o recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

Custas a cargo da recorrente, atento o disposto no artigo 527.º do Código de Processo Civil.

Notifique.

\*

Processei e revi.

\*

Évora, 08/05/2025

José Manuel Costa Galo Tomé de Carvalho

Isabel de Matos Peixoto Imaginário

Mário João Canelas Brás

---

[1] Artigo 64.º (Competência dos tribunais judiciais):

São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

[2] Artigo 40º (Competência em razão da matéria)

1 - Os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

2 - A presente lei determina a competência, em razão da matéria, entre os juízos dos tribunais de comarca, estabelecendo as causas que competem aos juízos de competência especializada e aos tribunais de competência territorial alargada.

[3] Artigo 96.º (Casos de incompetência absoluta):

Determinam a incompetência absoluta do tribunal:

a) A infração das regras de competência em razão da matéria e da hierarquia e das regras de competência internacional;

b) A preterição de tribunal arbitral.

[4] Artigo 4.º (Âmbito da jurisdição):

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.

[5] Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira, in CPTA e ETAF anotados, Vol. I, 2004, em anotação ao artigo 4.º, nº 1, alínea e), do ETAF, págs. 48 a 53.

[6] J. C. Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 11ª Ed., 2011, pág. 101.

[7] Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 08/01/2009, depositado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[8] Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 23/08/2012, publicitado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), que aponta que «para que os litígios contratuais fiquem sujeitos à jurisdição administrativa não é necessário que o respectivo contrato seja celebrado na sequência de uma pré-contratação administrativa, desde que haja uma lei que admita que sejam submetidos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito administrativo».

[9] Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 23/09/2021, cuja leitura pode ser feita em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[10] Artigo 1.º (Objecto e âmbito):

1 - A presente lei consagra regras a que deve obedecer a prestação de serviços públicos essenciais em ordem à protecção do utente.

2 - São os seguintes os serviços públicos abrangidos:

- a) Serviço de fornecimento de água;
- b) Serviço de fornecimento de energia eléctrica;
- c) Serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados;

- d) Serviço de comunicações electrónicas;
- e) Serviços postais;
- f) Serviço de recolha e tratamento de águas residuais;
- g) Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.
- h) Serviço de transporte de passageiros.

3 - Considera-se utente, para os efeitos previstos nesta lei, a pessoa singular ou colectiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo.

4 - Considera-se prestador dos serviços abrangidos pela presente lei toda a entidade pública ou privada que preste ao utente qualquer dos serviços referidos no n.º 2, independentemente da sua natureza jurídica, do título a que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão.

[11] Engrácia Antunes, Direito do Consumo, Almedina, Coimbra, pág. 203, nota 393.

[12] Jorge Morais Carvalho, Manual do Direito do Consumo, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2021, pág. 384.

[13] David Falcão, Lições de Direito do Consumo, Almedina, Coimbra, 2019, pág. 160.

[14] Carlos Ferreira de Almeida, “Serviços Públicos, Contratos Privados”, 206, pág. 707.

[15] Sobre o assunto pode ser consultada Adelaide Menezes Leitão, Direito do Consumo, AAFDL Editora, Lisboa, 2023, págs. 243-252.

[16] Mafalda Miranda Barbosa, Acerca do âmbito da lei de serviços públicos essenciais. Taxatividade ou carácter exemplificativo do Artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, Estudos de Direito do Consumidor, 2004, pág. 424.

[17] Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 27/04/2021, processo n.º 7325/20.7YIPRT.L1-7, disponível in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[18] Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 23/01/2025, proferido no âmbito do proc. n.º 118584/24.0YIPRT.L1-6, consultável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[19] Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20/03/2025, proferido no processo n.º 86424/24.7YIPRT.L1-6 e decisão singular datada de 14/02/2025 no processo n.º 143397/23.2YIPRT.L1, ambas disponibilizadas no site [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[20] Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 04/02/2025, proferido no processo n.º 118032/24.5YIPRT.L1-7, da identificada base de dados.

[21] Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 30/01/2025, processo n.º 42537/24.5YIPRT.E1, pesquisável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[22] Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 16/12/2024, no âmbito do proc. n.º 42536/24.7YIPRT.E1, em que se decidiu «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 acção cujo conhecimento é da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais ( cfr. alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF)».

[23] Acórdão do Tribunal da Reação do Porto de 20703/2023, proferido no proc. n.º 126593/24.2YIPRT.P1, igualmente depositada em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), em que se afirma que «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».

[24] Directamente no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25/10/2017 ou indirectamente como sucede no acórdão de 19/10/2023 do mesmo Tribunal, cuja leitura pode ser feita em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).