

Processo: 63230/25.6YIPRT.E1
Relator: RICARDO MIRANDA PEIXOTO
Descritores: COMPETÊNCIA MATERIAL
INJUNÇÃO
ESTACIONAMENTO
CONCESSIONÁRIO
DOMÍNIO PÚBLICO
Data do Acórdão: 10-12-2025
Votação: UNANIMIDADE
Texto: S
Integral:
Meio: APELAÇÃO
Processual:
Decisão: CONFIRMADA A DECISÃO RECORRIDA
Área: CÍVEL
Temática:
Sumário: SUMÁRIO (art.º 663º, n.º 7, do CPC):

I. A decisão de acção de injunção proposta por empresas concessionárias, públicas ou privadas, para declaração de dívida decorrente do estacionamento de viaturas particulares em lugares pertencentes ao domínio público, envolve, necessariamente, a interpretação do contrato administrativo de concessão de exploração pelo qual a autoridade administrativa concedente transfere para a empresa concessionária o poder de cobrar as receitas / taxas resultantes daquele uso.

II. Sem contrato de concessão de exploração, carece de fundamento jurídico a arrogada titularidade do crédito pela concessionária.

III. A relação jurídica estabelecida entre a concessionária e o utilizador do estacionamento não é estritamente privatística pois tem por objecto a cobrança de uma taxa pela utilização de um bem do domínio público concessionado e tem como pressupostos: o acto administrativo emanado da autoridade competente para impor o pagamento de referida taxa; assim como, o contrato administrativo de concessão de exploração celebrado entre aquela autoridade e a empresa concessionária.

IV. O uso do espaço público para estacionamento não constitui uma relação de consumo de um serviço público essencial, como decorre “a contrario” do elenco do n.º 2 do art.º 1º da Lei n.º 23/96, de 26.07.

V. Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 4º do ETAF, competentes, em razão da matéria, para decidir o pedido formulado por empresa privada concessionária contra pessoa singular, de condenação desta no pagamento dos valores fixados para o estacionamento de veículos particulares em lugares concessionados pertencentes ao domínio público municipal.

VI. A atribuição da competência à jurisdição administrativa e fiscal não esvazia de

utilidade o contrato de concessão, nem viola o direito constitucional da concessionária a uma tutela jurisdicional efectiva (n.º 1 do art.º 20º da C.R.P.).

Decisão
Texto
Integral:

*
Apelação 63230/25.6YIPRT.E1

Tribunal Judicial da Comarca de Beja, Juízo Local Cível de Beja – Juiz 1

*

*

Acordam os Juízes na 1.ª Secção Cível do Tribunal da Relação de Évora, sendo

Relator: Ricardo Miranda Peixoto;

1º Adjunto: José António Moita;

2º Adjunto: António Fernando Marques da Silva.

*

I. RELATÓRIO

*

A.

“Data Rede – Sistemas de Dados e Comunicações, S.A.” requereu procedimento de injunção que seguiu os termos de acção especial para cumprimento de acções pecuniárias emergentes de contrato, contra AA, peticionando o pagamento da quantia

global de €1.353,42.

Alegou que se dedica à exploração e prestação de serviços na área do estacionamento automóvel, colocou em vários locais da cidade de Beja máquinas para pagamento da utilização dos parqueamentos e a Ré, proprietária do veículo com a matrícula ..-TR-..., não procedeu aos pagamentos devidos pelo respectivo uso.

B.

Citada, a Requerida deduziu oposição, invocando a excepção dilatória de incompetência absoluta deste tribunal, por entender que o litígio deve ser apreciado pela jurisdição administrativa e fiscal.

C.

Foi proferida sentença de 04.09.2025, contendo, entre outro, o seguinte teor:

“A competência material determina-se pelo pedido formulado pelo exequente e pela respectiva causa de pedir, tal como se encontram configurados no requerimento inicial.

Resulta do artigo 212.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 1.º, n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF – Lei n.º 13/2002 de 19/02) que compete à jurisdição administrativa julgar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

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.

No presente caso, impõe atentar no disposto no artigo 4.º, n.º 1 e) do ETAF, segundo o qual compete à jurisdição administrativa conhecer de questões relativas à “validade de actos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas colectivas de direito público ou outras entidades adjudicantes”.

Ora, sendo a Autora concessionária de um serviço público, por via de contrato de

concessão celebrado necessariamente com o Município de Beja, e assistindo-lhe o direito de cobrar um determinado montante pela utilização dos parques de estacionamento que explora, entendemos que está em causa uma questão de interesse público subjacente a um contrato de natureza administrativa.

Os montantes devidos pela utilização dos parqueamentos consubstanciam verdadeiras taxas municipais, como decorre do Regulamento de Trânsito do Município de Beja, aprovado em reunião de Câmara de 03.07.2013 e em reunião da Assembleia Municipal de 16.09.2013 (cfr. artigos 48.º, n.º 2 e 62.º).

A Autora exerce funções de carácter e interesse público que o Município de Beja decidiu concessionar, pelo que a cobrança de créditos apenas é possível pelos poderes de autoridade em que aquela está investida, caso contrário nunca seria possível cobrar uma taxa pela ocupação de um espaço público.

Os actos da Autora são praticados no exercício de um poder público, isto é, na realização de funções públicas e no domínio de actos de gestão pública.

Por seu turno, o cidadão que utiliza o espaço de parqueamento sabe necessariamente que existe a concessão e aceita tacitamente as respectivas condições, as quais constam de um Regulamento Municipal.

Assim, o contrato subjacente à quantia peticionada insere-se no perímetro do disposto no artigo 4.º, n.º 1 e) do ETAF.

Consequentemente, para conhecer do presente litígio é competente a jurisdição administrativa e fiscal.

Neste sentido, entre muitos outros, vide o acórdão do STJ de 12/10/2010, o acórdão do TRL de 24/06/2010 e acórdãos do Tribunal de Conflitos de 25/11/2010, 02/03/2011, 15/05/2014 e 08/05/2025, todos acessíveis in. www.dgsi.pt.

A infracção das regras de competência em razão da matéria determina, nos termos do artigo 96.º a) do Código de Processo Civil, a incompetência absoluta do tribunal, excepção dilatória, de conhecimento oficioso, que implica a absolvição do Réu da instância (cfr. artigos 97.º n.º 1 e 99.º do mesmo diploma).

Face ao exposto:

Declaro este tribunal materialmente incompetente para tramitar a presente acção e, conseqüentemente, absolvo a Ré da instância.

Custas pela Autora, fixando-se a taxa de justiça em 2 UC (artigo 527.º, n.ºs 1 e 2.º do Código de Processo Civil).

Registe e Notifique. (...)”.

D.

Inconformada com o assim decidido, a Requerente interpôs o presente recurso de apelação, concluindo as suas alegações nos seguintes termos (transcrição parcial, sem negrito e sublinhado da origem):

“(…)

b) No âmbito da sua atividade, a Exequente 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 ..-TR-..., a Executada estacionou o mesmo em diversos Parques de Estacionamento que a Exequente explora comercialmente na cidade, sem proceder ao pagamento do tempo de utilização, num total em dívida de € 1094,00 que aquela se recusa pagar.

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

f) A natureza jurídica da quantia paga pelos utentes em contrapartida da prestação do serviço de estacionamento é a de um preço e não 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 Exequente, concorda com os termos de utilização propostos e amplamente publicitados no local.

m) O conceito de relação jurídica administrativa pode ser tomado em diversos sentidos, 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 auatar 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 douta 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 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 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. (...)”.

E.

Notificada, a Requerida não contra-alegou.

F.

Colheram-se os vistos dos Ex.mos Srs. Juízes Desembargadores Adjuntos.

*

G.

Questões a decidir

O objecto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações dos Recorrentes, sem prejuízo da sua ampliação a requerimento dos Recorridos (art.ºs 635º, n.º 4, 636º e 639º, n.ºs 1 e 2 do CPC).

Não é, assim, possível conhecer de questões nelas não contidas, salvo se forem do conhecimento officioso (art.º 608º, n.º 2, parte final, ex vi do art.º 663º, n.º 2, parte final, ambos do CPC).

Também está vedado o conhecimento de questões novas (que não tenham sido objeto de apreciação na decisão recorrida), uma vez que os recursos são meros meios de impugnação de questões prévias judiciais, destinando-se, por natureza, à sua reapreciação e conseqüente confirmação, anulação, alteração e/ou revogação.

Assim, é apenas uma e jurídica, a questão em apreciação no presente recurso:

Se a competência em razão de matéria para a declarar o crédito decorrente do estacionamento de viatura automóvel pertencente à Requerida, em zonas concessionadas pelo Município de Beja à Requerente, é dos tribunais comuns ou, em vez destes, dos tribunais administrativos.

*

II. FUNDAMENTAÇÃO

*

A. De facto

*

O recurso é exclusivamente de direito e os elementos relevantes para a decisão constam do relatório antecedente.

*

B. De direito

*

Vem o presente recurso interposto da decisão proferida antes do saneador que absolveu a Requerida da instância porque considerou verificada exceção de incompetência absoluta dos tribunais da jurisdição comum, em razão de matéria, para conhecer do litígio colocado pelos presentes autos.

A sentença recorrida entendeu que o presente litígio cai na alçada da competência

especializada, em razão de matéria, dos tribunais administrativos e fiscais, suportada nos seguintes fundamentos:

- Os montantes devidos pela utilização dos parqueamentos consubstanciam taxas municipais, como decorre do Regulamento de Trânsito do Município de Beja, aprovado em reunião de Câmara de 03.07.2013 e em reunião da Assembleia Municipal de 16.09.2013 (cfr. artigos 48.º, n.º 2 e 62.º);

- A Autora é concessionária de um serviço público, por via de contrato de concessão celebrado com o Município de Beja, assistindo-lhe o direito de cobrar tais montantes devidos pela utilização dos parques de estacionamento;

- A Autora exerce funções de carácter e interesse público que o Município de Beja lhe concessionou, tendo sido por este investida em poderes de autoridade pois, de outro modo, não lhe seria possível cobrar uma taxa pela ocupação de um espaço público.

Assim, o contrato subjacente à quantia peticionada insere-se no perímetro do disposto no artigo 4.º, n.º 1, e), do ETAF.

*

Da incompetência absoluta do tribunal em razão de matéria

*

A violação das regras de competência em razão de matéria, constantes do art.º 64º do CPC, determina, nos termos dos artºs. 96º, al.ª a) e 99º, n.º 1 do mesmo diploma, a incompetência absoluta do tribunal onde a acção foi proposta e, conseqüentemente, a absolvição do réu da instância.

Constitui, assim, exceção dilatória por obstar ao conhecimento do mérito da causa pelo tribunal (artºs. 576º, n.º 2 e 577º, al.ª a), ambos do CPC).

Arguida antes de proferido o despacho-saneador, a incompetência absoluta deve ser conhecida imediatamente ou no saneador (artºs. 97º, n.º 1 e 98º, ambos do CPC).

*

Podemos sistematizar nos seguintes pontos, as razões da discordância da Recorrente com a decisão recorrida:

- i. A quantia a pagar pela Requerida é a contrapartida da prestação do serviço de estacionamento, pelo que a sua natureza jurídica é a de um preço e não de uma taxa;
- ii. Ao actuar perante terceiros, a Recorrente 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;
- iii. A Recorrente não realiza actos de fiscalização ou de processamento de infrações, 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;
- iv. A interpretação feita pelo tribunal de 1ª instância, esvazia de utilidade o Contrato de Concessão de Exploração dos Parqueamentos ao retirar à concessionária o poder de reclamar judicialmente os seus créditos por falta de legitimidade processual activa (artigo 152º CPPT), incentivando os automobilistas ao incumprimento e sendo inconstitucional por violar o direito de acesso à tutela jurisdicional efectiva, previsto pelo artigo 20º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa;
- v. Ainda que se entenda tratar-se da prestação de serviços de interesse público, as competências dos tribunais administrativos e fiscais não abrangem, desde a redacção introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02.10, ao artigo 4º do ETAF, a situação dos autos porque não estamos perante contrato administrativo celebrado, nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoa colectiva de direito público ou por entidade adjudicante.

*

Debruçando-nos sobre as questões suscitadas pela Recorrente no confronto com os fundamentos da decisão recorrida, analisemos, em primeiro lugar, os argumentos descritos em i., ii. e iii. supra.

Antes do mais, impõe-se ter presente que não estamos a falar de um parque de estacionamento privado, em que o respectivo proprietário cobra um preço pela utilização do espaço que é seu por outros particulares, relação que seria, inquestionavelmente, de âmbito jurídico privatístico.

Estamos perante um parque de estacionamento constituído em espaço público municipal, sujeito por lei à gestão da autarquia local.

Como determinam os artigos 18º, 19º e 25º, n.º 1, todos do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP - Decreto-Lei n.º 280/2007 de 07.08), “[o]s imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objecto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado” e “...não são susceptíveis de aquisição por usucapião”, podendo “...ser fruídos por todos mediante condições de acesso e de uso não arbitrárias ou discriminatórias, salvo quando da sua natureza resulte o contrário.”

Tal significa que os bens do domínio público são insusceptíveis de apropriação privada e todos cidadãos têm, em princípio, direito de fruir em condições igualitárias do espaço públicos.

São as câmaras municipais quem, por força da alínea qq) do n.º 1 do artigo 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL - Lei n.º 75/2013, de 12.09), tem competência para administrar o domínio público municipal.

É, pois, exclusivamente administrativa, da competência da entidade que tem o poder de administrar o espaço público em questão, a decisão de cobrar pela sua utilização para a finalidade de estacionamento de viaturas automóveis.

Sem prejuízo da impossibilidade de apropriação privada do immobilizado público, a lei consente o exercício de poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, durante período de tempo limitado, por particulares, tendo como contrapartida o pagamento de taxas (cfr. artigos 27º e 28º, n.º 1, ambos do RJPIP), por meio de licença ou de concessão da autoridade pública que tem o poder de o administrar.

A celebração de contrato de concessão do espaço público municipal pelas câmaras municipais está sujeita, de acordo com o preceituado na alínea p) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL, à autorização e fixação das respectivas condições gerais pela assembleia municipal.

Duas são, as figuras jurídicas de concessão do domínio público a particulares: a concessão de exploração; e a concessão de uso privativo.

Na definição de DIOGO FREITAS DO AMARAL, “...a concessão de exploração do domínio público é o contrato administrativo pelo qual um particular se encarrega de

gerir ou explorar um bem do domínio público”. Já a “...concessão de uso privativo do domínio público é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta a um sujeito de direito privado a utilização económica exclusiva de uma coisa ou parcela do domínio público para fins particulares de utilidade pública”. Ainda sobre a distinção entre as duas figuras, ensina o mesmo autor que “...nas concessões de exploração, o concessionário é um gestor de bens dominiais que exerce atribuições administrativas, tomando o lugar da Administração; diferentemente, nas concessões de uso, o concessionário é um mero utente de um bem dominial gerido por uma entidade pública, continuando esta no exercício da sua actividade pública e continuando o concessionário no desempenho da sua actividade privada.” (in “Curso de Direito Administrativo”, volume II, Almedina, 2006, 5ª reimpressão da edição de 2001, págs. 542 a 545). (sublinhados nossos). 1

Deste modo, o contrato administrativo pelo qual a autoridade pública competente transmite a outra pessoa, contra o pagamento por esta da taxa entre ambos convencionada, o direito de cobrar a particulares pelo uso de um bem do domínio público para a finalidade de estacionar viaturas automóveis, é um contrato de “concessão de exploração” pelo qual se transfere para o concessionário parte da gestão do espaço público que incumbia à administração, envolvendo, pelo menos, a cobrança, aos utilizadores que estacionam na área concessionada, dos valores publicitados para o efeito.

Na situação em análise, a Câmara Municipal de Beja, na qualidade de órgão de gestão dos bens públicos do Município, tomou a decisão de, a partir de determinado momento, sujeitar o uso do solo público ao pagamento de um preço para o estacionamento de veículos automóveis (cfr. artigos 48.º, n.º 2 e 62.º do Regulamento de Trânsito do Município de Beja, aprovado em reunião de Câmara de 03.07.2013 e em reunião da Assembleia Municipal de 16.09.2013). 2

O que constitui a imposição de uma taxa em sentido técnico, na medida em que por deliberação da autoridade administrativa competente, o Estado passou a exigir uma contrapartida pecuniária pela utilização daquele espaço para o aludido efeito.

Como ensina J. JOAQUIM TEIXEIRA RIBEIRO (in “Lições de Finanças Públicas”, 3ª edição, Coimbra Editora, pág. 26), são taxas os “...preços autoritariamente estabelecidos, que o Estado recebe pela prestação de outros serviços ou bens semipúblicos.”

A ideia, trazida pela Recorrente, de que a quantia a pagar pela Requerida é a contrapartida da prestação de um serviço de estacionamento (ponto i. supra) e, por isso, um preço, faz tábua rasa de que se trata de um espaço público destinado à finalidade de estacionamento e que os valores cobrados a um qualquer cidadão pelo uso do espaço público são “taxas”. Isto, independentemente de haver, ou não, uma entidade gestora de

permeio na relação entre a administração e o utilizador.

Note-se que, tanto quanto decorre da alegação factual contida no requerimento injuntivo, a Requerente dedica-se “...à exploração e prestação de serviços na área do estacionamento automóvel” (art.º 1º), no âmbito da qual “...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” (art.º 2º), pelo que o serviço que a mesma presta consistiu e consiste apenas na instalação de meios automáticos de contagem de tempo e de cobrança de estacionamento, bem como na gestão das respectivas receitas, sendo que a contrapartida do pagamento da taxa pelos utilizadores é principalmente o uso do espaço público para estacionar por determinado tempo, uso este que não está necessariamente dependente da prestação da entidade gestora, e só acessoriamente abrange o contributo da actividade de cobrança e gestão dos valores devidos prestada pela “Data Rede, S.A.”.

Quanto à alegação de que a Recorrente não se encontra munida de poderes de entidade pública quando age perante terceiros (ponto ii. supra), vimos já que assim não será, estando investida nos poderes que, por força do contrato de concessão, assumiu e que, tal como a propositura da presente acção pressupõe, consistem na cobrança dos valores devidos pelo estacionamento dos automóveis nos espaços concessionados.

O mais – saber se tem ou não competência para cobrar coimas ou multas (ponto iii. supra) – é factualidade que não vem sequer alegada na presente acção e, conseqüentemente, irrelevante porque alheia à causa de pedir e ao pedido.

Aqui chegados, é bom de ver que a circunstância de o Município ter celebrado com uma entidade privada um contrato de concessão das receitas provenientes da cobrança das taxas devidas pelo estacionamento no espaço público, não altera a natureza pública do espaço concessionado, nem a competência exclusiva do Estado, na pessoa do Município de Beja para, através dos seus órgãos de gestão autárquicos, decidir se o seu uso está, ou não, sujeito ao pagamento de taxa e, na afirmativa, em que condições.

A tese da Recorrente parece esquecer esta realidade, equiparando a relação estabelecida entre o particular e a concessionária do espaço público, a uma ligação pura entre privados quando a realidade é claramente distinta.

Em primeiro lugar, a concessionária só pode cobrar a taxa ao cidadão porque há uma deliberação administrativa prévia que impõe o pagamento pelo estacionamento naquele local.

Em segundo lugar, a contrapartida do pagamento da taxa pelo cidadão é o uso de um bem do domínio público concessionado, não é a prestação de um bem ou serviço

privado.

Em terceiro lugar, com a celebração do contrato de concessão entre o Município de Beja e a concessionária / Recorrente, esta foi investida no poder que era da autoridade administrativa, de cobrar dos particulares as taxas devidas pelos utilizadores do espaço público concessionado.

*

Analisemos agora o argumento do ponto iv. supra, segundo o qual a interpretação feita pelo tribunal de 1ª instância, esvazia de utilidade o Contrato de Concessão de Exploração dos Parqueamentos.

Segundo a Recorrente, o problema consiste em que “[n]os termos do Artigo 152º do CPPT, a legitimidade para promover a execução de dívidas fiscais pertence, em exclusivo, ao órgão de execução fiscal, carecendo a Exequente de legitimidade processual ativa para o efeito.”

O artigo 152º do Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT) 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).

Notamos, desde logo, que a Recorrente invoca normas do regime do processo executivo fiscal, mas a presente acção não é de execução, antes declarativa.

Se é verdade que as normas em apreço do CPPT conferem ao órgão de execução fiscal a legitimidade activa para a cobrança executiva de tributos, como taxas, sem necessidade de uma sentença declarativa do respectivo direito, o mesmo já não pode dizer-se quando a Recorrente afirma está impedida de cobrar o seu arrogado crédito na jurisdição administrativa e fiscal.

A norma em apreço rege para o processo de execução fiscal na cobrança de tributos que têm por beneficiário directo o Estado, com base num conjunto de actos da administração tributária distintos da sentença declarativa em processo proposto na jurisdição administrativa, constituídos por: certidões extraídas do título de cobrança relativa a tributos e outras receitas do Estado, de decisão exequível proferida em processo de aplicação das coimas, ou do acto administrativo que determina a dívida a ser paga; outros títulos a que, por lei especial, seja atribuída força executiva (cfr. artigo

162º do CPPT).

Não contende, por isso, com a prerrogativa processual da “Data Service, S.A.” propor, tal como fez nos tribunais comuns, acção declarativa na jurisdição administrativa, fundada nos factos que constituem a causa de pedir da presente acção – a celebração do contrato administrativo de concessão com o Município de Beja e o incumprimento da obrigação de pagamento dos montantes devidos pela Requerida por ter estacionado a sua viatura automóvel na área concessionada – tendo em vista a obtenção de um título executivo em seu nome que lhe assegurará a legitimidade activa em processo de execução que venha a intentar contra esta.

O que se encontra, aliás, assegurado pelo artigo 157º, n.º 5 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA - Lei n.º 15/2002, de 22.02), no qual se prescreve que “[a]s 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.”, mais prevendo o artigo 158º do mesmo diploma legal que “[a]s decisões dos tribunais administrativos são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer autoridades administrativas.”

Carecendo de razão o argumento de que a Recorrente está privada de cobrar o seu crédito, resulta também infundada a concomitante alegação de inconstitucionalidade por violação do direito de acesso à tutela jurisdicional efectiva (n.º 1 do art.º 20º da C.R.P.).

*

Atentemos agora no último fundamento do recurso interposto (ponto v. supra), de que mesmo tratando-se da prestação de serviços de interesse público, as competências dos tribunais administrativos e fiscais não abrangem, desde a redacção introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02.10, ao artigo 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), a situação dos autos porque não estamos perante contrato administrativo, celebrado nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoa colectiva de direito público ou por entidade adjudicante.

Sobre o âmbito da jurisdição administrativa, rege o artigo 4º do ETAF que:

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

e) Validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes; (...).” (sublinhado nosso).

Recordando aqui as considerações precedentemente tecidas a propósito dos fundamentos do crédito arrogado pela Autora da presente demanda na qualidade de concessionária de um bem do domínio público, afigura-se incontornável que a decisão do pedido formulado pela Autora envolve, necessariamente, a interpretação do contrato administrativo de concessão de exploração pelo qual o Município de Beja, na qualidade de concedente, conferiu à “Data Service, S.A.” o poder de cobrar as receitas / taxas resultantes do uso dos lugares de estacionamento concessionado.

Trata-se de um elemento central da causa de pedir, na medida em que sem ele, não há fundamento jurídico para que a Autora se arrogue titular desse direito perante a Ré proprietária da viatura automóvel.

Deste modo, não tem adesão à realidade a afirmação de que o fundamento do pedido da presente demanda é constituído por uma relação contratual estritamente privada, celebrada entre a Autora/Recorrente e a Ré/Recorrida.

A Autora não é titular do direito de propriedade, nem de qualquer outro direito real ou obrigacional do foro civil, sobre o espaço de estacionamento usado pela Ré.

De acordo com a factualidade por si alegada, é concessionária da cobrança e gestão dos valores devidos pelo uso de um bem público, insusceptível de apropriação privada, e este facto é genético do direito que se propõe exercer nos presentes autos.

Vimos também que os pagamentos exigidos aos particulares devem ser juridicamente qualificados como taxas devidas pelo uso do espaço público concessionado.

Nem se compreenderia que, estando em causa o uso de um bem do domínio público, a relação passasse a puramente privada só porque, a partir da celebração do contrato de concessão, passou a haver a intermediação de uma concessionária privada, quando a relação estabelecida com o utente tem por base a cobrança de uma taxa pelo uso do espaço público.

Parece-nos, por isso, não haver dúvida de que o litígio, tal como se encontra desenhado, impõe a interpretação do contrato administrativo de concessão de exploração e, por consequência, se encontra abrangido pela supracitada alínea e) do n.º 1 do artigo 4º do ETAF que o coloca no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal.

E quanto à alegada exclusão decorrente da alínea e) do n.º 4 do artigo 4º do ETAF em conjugação com a Lei dos Serviços Públicos (LSP - Lei n.º 23/96, de 26.07), diremos que não tem aplicação ao caso vertente, pois o uso do espaço público para estacionamento não constitui uma relação de consumo de um serviço público essencial, como “a contrario” decorre do elenco do n.º 2 do art.º 1º da LSP.

O entendimento de que o litígio decorrente da cobrança de valores decorrentes de estacionamento em lugares públicos por concessionárias é da competência da jurisdição administrativa e fiscal, tem o conforto da totalidade da jurisprudência publicada dos nossos tribunais superiores, antes e depois das alterações introduzidas na redacção do artigo 4º do ETAF pelo DL n.º 214-G/2015, de 02.10 e pela Lei n.º 114/2019, de 12.09, conforme testemunham, entre outros, os acórdãos:

- do Tribunal dos Conflitos de 08.05.2025, 02.03.2011 e 25.11.2010; relatados pelos Juízes Conselheiros Nuno Gonçalves, Maia Costa e Adérito Santos, nos processos n.ºs 0126592/24.4YIPRT.P1.S1, 079534/24.2YIPRT.P1.S1, 014/10 e 021/10, respectivamente; 3

- do Supremo Tribunal Administrativo de 25.10.2017, relatado pelo Juiz Conselheiro Aragão Seia no processo n.º 0167/17; 4

- do Supremo Tribunal de Justiça de 12.10.2010, relatado pelo Juiz Conselheiro Moreira Alves no processo n.º 1984/09.9TBPDL.L1.S1; 5

- deste Tribunal da Relação de Évora de 30.01.2025 e 16.12.2024, relatados pelos Juízes Desembargadores José António Moita e Maria João Sousa e Faro, nos processos 42537/24.5YIPRT.E1 e 42536/24.7YIPRT.E1, respectivamente; 6 e

- do Tribunal da Relação de Lisboa de 11.09.2025, relatado pela Juíza Desembargadora Susana Mesquita Gonçalves no processo n.º 90201/24.7YIPRT.L1-2; 7

- do Tribunal da Relação do Porto de 10.02.2025 e 24.02.2025, relatados pelos Juízes Desembargadores José Eusébio de Almeida e Miguel Baldaia de Morais, nos processos n.ºs 126592/24.4YIPRT.P1 e 143394/23.8YIPRT.P1, respectivamente. 8

*

Por todo o exposto, não merecem atendimento os argumentos vertidos pela Recorrente nas suas alegações, devendo manter-se a decisão recorrida.

*

Custas

*

Não havendo norma que preveja isenção (art. 4º, n.º 2 do RCP), o presente recurso está sujeito a custas (art.º 607º, n.º 6, *ex vi* do art.º 663º, n.º 2, ambos do CPC).

No critério definido pelos artigos 527º, n.ºs 1 e 2 e 607º, n.º 6, ambos do CPC, a responsabilidade pelo pagamento dos encargos e das custas de parte assenta no vencimento ou decaimento na causa ou, não havendo vencimento, no proveito.

No caso vertente, apenas a Requerente recorreu, não tendo obtido vencimento no recurso.

Assim, deve a Recorrente ser condenada nas custas do presente recurso.

*

III. DECISÃO

*

Nestes termos, acordam os Juízes Desembargadores que compõem o coletivo da 1.ª Secção Cível do Tribunal da Relação de Évora, em:

1.

Julgar improcedente a apelação, confirmando a sentença recorrida.

2.

Condenar a Recorrente no pagamento das custas do presente recurso.

*

Notifique.

*

Évora, d.c.s.

Os Juízes Desembargadores,

Ricardo Miranda Peixoto;

José António Moita; e

António Fernando Marques da Silva.

1. No mesmo sentido, v. Ana Raquel Gonçalves Moniz *in* “O Domínio Público, O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade”, Almedina, 2005, a págs. 485 e ss..↵

2. Disponível para consulta na ligação:

https://cms.cm-beja.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/Regulamento_Transito-Setembro2013.pdf↵

3. Disponíveis, respectivamente, nas ligações:

<https://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1942711f7ea722fb80258c8c0039e963?>

[OpenDocument](#)

<https://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9ebb5825afcf11a80258c8c0036f055?OpenDocument>

<https://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/60565ba84829865f80257857003a0087?OpenDocument>

<https://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d60f88c555eb7ee280257823005807c8?OpenDocument>

4. Disponível na ligação:

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6c67162cbabbf751802581c9004391cc?OpenDocument>

5. Disponível na ligação:

<https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/a1ea491f78116be3802577e400564f3c?OpenDocument>

6. Disponíveis, respectivamente, nas ligações:

<https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/ebb5c0869fa96ae080258c2800385240?OpenDocument>

<https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/1dcde6c00747a4e280258c0c0059c300?OpenDocument>

7. Disponível na ligação:

<https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/a9ae7647c65cb31980258d06004a6be5?OpenDocument>

8. Disponíveis, respectivamente, nas ligações:

<https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/fef37f07314341ed80258c3800388ca2?opendocument>

<https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/2913e1725b42518080258c450053db8a?opendocument>