

Processo: 1763/09.3TBPDLL1-8
Relator: CARLOS M. G. DE MELO MARINHO
Descritores: COMPETÊNCIA MATERIAL
CONTRATO DE CONCESSÃO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Nº do Documento: RL
Data do Acórdão: 07-10-2010
Votação: UNANIMIDADE
Texto Integral: S
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: IMPROCEDENTE
Sumário:

- 1. É redutora e desfocada a tentativa de afunilar e converter nas emanações meramente jus privadas a complexa relação constituída através da concessão de exploração de estacionamento de duração limitada;**
- 2. Até em termos semânticos, a palavra «concessão» aponta para as duas camadas da intervenção, ou seja, a externa, do concessionário, e a interna e medular, do concedente, já que significa "acto ou efeito de conceder; permissão; autorização; privilégio; favor; mercê". Num tal contexto, nunca o concessionário se consegue libertar dos contornos e conteúdos do que lhe é atribuído;**
- 3. Em tal situação, vários conteúdos ultrapassam as meras intervenções privadas e vão das interdições ao vero exercício de actividade sancionatória e à regulação unilateral e não negociada, antes exercida em nome da legitimidade democrática e de um poder de soberania de natureza executiva;**
- 4. Se o utente nem estabelece um contrato comum e apenas usa o espaço de estacionamento com determinados efeitos jurídicos inerentes pré-estabelecidos em Regulamento Municipal e se a entidade que cobra algo que é muito mais uma taxa que um preço tem por detrás de si um conjunto de mecanismos e regras impositivas emanadas de um órgão da administração local e não de um qualquer processo de formação da vontade negocial, não se vê como se possa falar em relação jurídica privadas;**
- 5. O objecto de uma acção pela qual se visa obter o pagamento de valores correspondentes a tal estacionamento brota no contexto de uma relação jurídica materialmente administrativa, o que não é desviado pela atribuição de faculdades de intervenção a empresa privada, já que o estatuto que regula os contornos da actividade cedida se submete, manifestamente, a um regime substantivo de direito público;**
- 6. Nos termos do disposto na alínea f) do n.º 1 do art. 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a avaliação de negócio jurídico relativo a estacionamento cujas prestações se pretende cobrar coercivamente, porquanto o mesmo é regulado por normas de direito público que revelam a autoridade do Estado e a sua força reguladora e impositiva.**

(Sumário do Relator)

Acordam na 8.ª Secção do Tribunal da Relação de Lisboa:

I. RELATÓRIO

A D, S.A., intentou contra C acção declarativa de condenação com processo comum sumaríssimo, pela qual pediu a condenação da Ré a pagar-lhe a quantia de 706,20 Euros (setecentos e seis Euros e vinte cêntimos) acrescida de juros legais, vencidos e vincendos, a contar até efectivo e integral pagamento.

Alegou, em tal contexto, que: é uma sociedade comercial que se dedica à exploração de estacionamento automóvel na cidade.; celebrou com a Câmara Municipal desta cidade vários contratos de concessão através dos quais passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos dessa cidade; a Ré, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2005 e 16 de Junho de 2008, vem estacionando o seu veículo automóvel de matrícula - PD nos vários locais de estacionamento que a Autora explora, não tendo liquidado os montantes a cujo pagamento ficou, por tal facto, vinculada.

A Demandada contestou sustentando a improcedência da acção, impugnando factos, invocando a ilegalidade do regulamento das zonas de estacionamento referenciado nos autos, a prescrição da dívida e não ser por si devido qualquer pagamento.

A Autora respondeu a este articulado concluindo pela improcedência da matéria de excepção e como na petição inicial. O Tribunal anunciou pretender decidir sobre a sua competência material, pelo que as partes foram chamadas a pronunciar-se sobre tal matéria.

Nessa sede, a Demandante sustentou a competência do Tribunal no qual a acção foi por si instaurada. A Ré nada disse.

O Tribunal, por intermédio da decisão de fls. 78 a 84, declarou-se incompetente em razão da matéria para avaliar a pretensão perante si deduzida e competente a jurisdição administrativa. É desta decisão que vem o presente recurso, em cujo âmbito a Demandante e Recorrente alegou que:

No contexto da sua actividade, celebrou vários contratos de concessão com a Câmara Municipal de Ponta Delgada para fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos em zonas de estacionamento de duração limitada pelo que, mediante tais contratos, passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos da dita cidade; a Ré é proprietária do veículo com a matrícula -PD e, desde 01.01.2005, vem estacionando o seu veículo automóvel nos vários parques de estacionamento que a A. explora na cidade sem se dignar proceder ao pagamento do tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local; vem o Tribunal "a quo"

afirmar que o Tribunal Administrativo e Fiscal é o competente para julgar os presentes Autos, nos termos do disposto no art. 4.º, n.º 1, f) do ETAF, em virtude de o contrato de locação de estabelecimento celebrado entre a R. e a A. ser um contrato de direito público e não de direito privado em que a concessionária surge na relação como particular investida de prerrogativas próprias de um sujeito de direito público – Câmara Municipal – ou seja, de "*ius imperium*"; o contrato celebrado entre a A. e a R. não se confunde com os contratos de natureza pública celebrados entre uma entidade privada e uma entidade pública munida de "*ius Imperii*"; na verdade, o contrato celebrado entre a A. e a R. é de natureza privada e não de natureza pública, uma vez que a A. não se encontra munida de "*ius imperii*" pois a Demandante, ao actuar perante terceiros, neste caso a R., não se encontra investida em poderes de uma entidade pública e sim em poderes de uma entidade privada; contrariamente ao entendimento do Tribunal "*a quo*", o contrato estabelecido entre a A. e a R. é de direito privado e a sua violação é susceptível de fazer o utilizador incorrer em responsabilidade contratual; a doutrina qualifica este tipo de contrato como uma relação contratual de facto, em virtude de não nascer de negócio jurídico, assente em puras actuações de facto, em que se verifica uma subordinação de situação criada pelo seu comportamento ao regime jurídico das relações contratuais, com a eventual necessidade de algumas adaptações; ora, o estacionamento remunerado apresenta-se como uma afloração clara da relevância das relações contratuais de facto; a relação entre o concessionário e o utente resultam de um comportamento típico de confiança que não envolve nenhuma declaração de vontade expressa, antes numa proposta tácita temporária de um espaço de estacionamento mediante retribuição; assim, estabelecendo a A. e a R. uma relação contratual de facto, o Tribunal competente é o Tribunal Judicial e não o Tribunal Administrativo e Fiscal; nos termos do disposto nos artigos 8.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, com referência ao art. 1.º do diploma preambular, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º, 303/2007, de 24 de Agosto, o Tribunal recorrido é o Tribunal competente; assim, o tribunal «*a quo*» aplicou erradamente o disposto no art. 4.º, n.º 1, alínea f), do ETAF.

Concluiu dever ser revogada a sentença recorrida e declarado competente o órgão jurisdicional que proferiu a decisão posta em crise.

Não foi apresentada resposta a estas alegações.

Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

É a seguinte a questão a avaliar:

O Tribunal Judicial, no qual foi instaurada a acção que agora se avalia em sede de recurso, é competente em razão da matéria para o conhecimento de pedido de cobrança dos valores alegadamente

devidos em virtude de estacionamento de veículo, formulado por empresa privada concessionária dos espaços de estacionamento alegadamente utilizados?

II. FUNDAMENTAÇÃO

Fundamentação de facto

A questão a avaliar nesta acção é de natureza essencialmente jurídica, relevando, em termos fácticos, o próprio conteúdo do primeiro articulado e os contornos do pedido e da causa de pedir aí desenhados.

Importa, para a decisão, a noção fixada na sentença posta em crise, de que *«Nestes autos pretende a Autora cobrar um valor máximo diário à ré pelos períodos de utilização de estacionamento não pago, em razão de a Autora se encontra a efectuar a exploração do estacionamento ao abrigo de um contrato de concessão celebrado com a Câmara, sendo esta quem define as regras dessa exploração e as taxas devidas pelo seu não pagamento»*.

Releva, ainda, em termos de facto, que foi publicado no Apêndice n.º 71 da II SÉRIE do Diário da República n.º 128 de 1 de Junho de 2004 o *«Regulamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada»*, do qual consta: *«Artigo 1.º – Lei habilitante – Constituem leis habilitantes do presente Regulamento o artigo 242.º da Constituição da República Portuguesa, e a alínea u) do n.º 1 e alínea a) do n.º 6 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro»*; *«Artigo 9.º – Concessão – Nos termos da lei geral pode o município decidir concessionar o estacionamento de duração limitada a empresa pública ou privada, bem como pode ainda concessionar a fiscalização do cumprimento do estatuído no presente Regulamento»*; *«Artigo 22.º – Agentes de fiscalização – 1 — A fiscalização do cumprimento do presente Regulamento e das disposições do Código da Estrada e legislação complementar, cabe à Câmara Municipal, através de pessoal designado para o efeito, à Polícia Municipal ou à PSP, ou à entidade a quem a Câmara Municipal expressamente tenha conferido essa competência, cabendo à Câmara Municipal articular a sua actuação. 2 — Caso a Câmara Municipal não institua um corpo de vigilantes para proceder à fiscalização a que se refere o número anterior, nos termos do Decreto-Lei n.º 327/98, a empresa concessionária da exploração das zonas de estacionamento, poderá criar um corpo de vigilantes que desempenharão as seguintes funções: a) Fiscalizar o cumprimento do Regulamento por parte dos utentes dos espaços de estacionamento; b) Registrar as infracções verificadas ao presente Regulamento, ao Código da Estrada e legislação complementar; c) Denunciar às autoridades policiais, nos termos do n.º 5 do artigo 151.º do Código da Estrada, as infracções registadas nos termos da*

alínea II; d) Notificar os infractores do teor da infracção verificada, advertindo da apresentação da respectiva denúncia junto das autoridades competentes caso não seja efectuado o pagamento da tarifa em dívida. 3 — A Câmara Municipal colaborará, na articulação das funções dos vigilantes com as autoridades policiais competentes com vista à adopção de procedimentos que facilitem o processamento das denúncias efectuadas nos termos do número anterior»; «Sem prejuízo da responsabilidade civil e ou penal, regulada pelas correspondentes leis, as infracções ao disposto no presente Regulamento constituem ilícitos de mera ordenação social»; «Artigo 20.º – Contra-ordenações e coimas – Serão punidas com coima graduada entre 25 euros e 125 euros as seguintes condutas: (...)» e «Artigo 24.º – Montante das taxas e incidência – 1 — A utilização das zonas de estacionamento de duração limitada dá lugar ao pagamento de uma taxa». Resulta, finalmente, dos autos, com relevo para a prolação da decisão que nos é solicitada, que a Câmara Municipal, esteando-se em deliberação da Assembleia desse Município de 28 de Abril de 2004, declarou concessionar à Apelante o «fornecimento, instalação e exploração de 70 (setenta) parquímetros (...)»

Fundamentação de Direito

A questão a decidir foi já analisada com acerto, adequação técnica e coincidência de solução, por este Tribunal, nos Acórdãos de 20.10.2009 (6149/08.4YIPRT.L1-7) e 22.04.2010 (1950/09.4TBPDL.L1-2), ambos em <http://www.dgsi.pt>.

Em tais arestos, relevam particularmente, para a avaliação que nos cumpre realizar, as seguintes afirmações – sendo a primeira já constante do excerto transcrito na decisão questionada – do seguinte teor: «o contrato de concessão celebrado entre o Município (...) e a recorrente é um contrato de direito público, nos termos do qual o Município (...), munido de jus imperii, adjudicou àquela, a concessão, exploração, gestão e manutenção de quarenta e dois parquímetros na cidade de . Sobre esta matéria, compete à Câmara deliberar no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, nos termos do art. 64.º n.º 1 alínea u) e n.º 6.º alínea a) da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (Lei das Autarquias Locais), alterada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Considerando a causa de pedir nesta acção, o que está indubitavelmente em causa envolve a relação jurídica existente entre o Município de e a recorrente, na medida em que tem, na sua génese, a cobrança de uma taxa sancionatória diária pelo estacionamento não pago pelo recorrido. A este direito de cobrança arroga-se a recorrente, no âmbito dos poderes que lhe foram conferidos pela concessão celebrada.

Se bem que se possa alegar que a relação estabelecida entre a recorrente e um particular difere e dispõe de uma natureza

diferente daquela existente entre a recorrente e a edilidade de , a verdade é que os actos praticados pela recorrente não revestem a natureza de actos privados susceptíveis de serem desenvolvidos por um qualquer particular, mas, ao invés, revestem-se de natureza pública, na medida em que são praticados no exercício de um poder público, isto é, na realização de funções públicas no domínio de actos de gestão pública.

Com efeito, o contrato de concessão outorgado entre a recorrente e o Município de , precedido por concurso público e celebrado por escritura pública, rege-se pelo conteúdo das suas disposições e pelas disposições constantes do Regulamento de Estacionamento de Duração Limitada daquele Município, no qual se encontram previstos, designadamente, as taxas devidas pelo estacionamento, a possibilidade daquele Município, nos termos da lei geral, concessionar o estacionamento de duração limitada a empresa pública ou privada, bem como a fiscalização do regime previsto no aludido Regulamento e ainda as situações que configuram ilícitos de mera ordenação social (arts. 16.º a 18.º) e respectivas sanções (arts. 19.º a 22.º).

Por outro lado, e tendo em conta que no âmbito do contrato de concessão celebrado, a ora recorrente se vinculou expressamente ao cumprimento do aludido Regulamento de Estacionamento, recaí sobre esta o ónus de conformar a sua actuação com o disposto naquele diploma e agir no âmbito dos poderes que o mesmo lhe confere, nomeadamente na sua relação com os terceiros particulares que usufruem do estacionamento concessionado e como tal passam a estar sujeitos às suas respectivas regras e condições.

Assim, contrariamente ao que sucede no âmbito de relações contratuais entre particulares, as quais se regem pelo princípio da liberdade contratual e que dizem respeito a actividades de direito privado susceptíveis de ser desenvolvidas por particulares, no caso em apreço, a recorrente, na relação jurídica que estabelece com o recorrido, surge investida de prerrogativas próprias de um sujeito público, revestido de jus imperii, podendo cobrar-lhe uma taxa pelo estacionamento nas zonas concessionadas e aplicar-lhe as sanções especificamente previstas no Regulamento de Estacionamento de Duração Limitada e que consistem na aplicação de coimas (...). Temos, assim, que a acção se reporta a um litígio no âmbito de uma relação jurídica materialmente administrativa, submetida, por convenção das partes, a um regime substantivo de direito público, pelo que, nos termos da alínea f) do art. 4.º do E.T.A.F, são competentes para conhecer da acção os tribunais administrativos.»

E

«O que ocorre é que as relações contratuais estabelecidas entre o município, ou o concessionário, e os utentes do estacionamento de duração limitada tarifada, têm, (...) um regime substantivo parcialmente regulado por normas de direito administrativo que

especificamente os têm em vista, a saber, as contidas no referido Regulamento, que dá execução ao Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Estabelecendo tal regime, inclusive, infracções de natureza contra-ordenacional, com atribuição, para além de funções gerais de fiscalização do cumprimento do Regulamento, das funções de registo e notificação nessa matéria contra-ordenacional, à concessionária, que alegou actuá-los.

Com o que se recai na previsão intermédia do art.º 4º, n.º 1, alínea f) do ETAF.»

Assim é no caso em apreço.

Veja-se, neste âmbito, de forma esclarecedora, a panóplia de instrumentos coercivos e interdições, as claras manifestações do poder do Estado «montados» no quadro do tratamento da questão do estacionamento de duração limitada aquando da elaboração do Regulamento apontado na matéria de facto, em cujo contexto a Apelante intervém e de cujo quadro nunca enjeitou aproveitar-se, como se vê, claramente, por exemplo do art. 23.º da petição inicial.

É redutora e desfocada a tentativa de afunilar e converter nas emanações meramente jus privadas a complexa relação constituída através da concessão.

Até em termos semânticos, a palavra «concessão» aponta para as duas camadas da intervenção, ou seja, a externa, do concessionário, e a interna e medular, do concedente, já que significa «*acto ou efeito de conceder; permissão; autorização; privilégio; favor; mercê*» (Dicionário da Língua Portuguesa, versão digital 1.0, Priberam e Porto editora). Num tal contexto, nunca o concessionário se consegue libertar dos contornos e conteúdos do que lhe é atribuído.

E que conteúdos temos aqui? Bom, temos, seguramente, vários que ultrapassam as meras intervenções privadas e vão, como se disse já, das interdições ao vero exercício de actividade sancionatória e à regulação unilateral e não negociada, antes exercida em nome da legitimidade democrática e de um poder de soberania de natureza executiva.

Mais flagrante ainda se torna o desequilíbrio, a natureza não contratual da relação com o utente, se aceitarmos a tese doutrinal narrada pela Recorrente nas suas alegações, segundo a qual nem estamos perante um clássico negócio jurídico mas antes face a uma actuação de facto geradora de uma relação que tem pouco de contratual e mais de mero enquadramento da realidade ou do evento consumado, que aponta como «relação contratual de facto».

Pois se o utente nem estabelece um contrato comum e apenas usa o espaço de estacionamento com determinados efeitos jurídicos inerentes pré-estabelecidos em Regulamento Municipal e se a entidade que cobra algo que é muito mais uma taxa que um preço

tem por detrás de si um conjunto de mecanismos e regras impositivas emanadas de um órgão da administração local e não de um qualquer processo de formação da vontade negocial, não se vê como se possa falar em relação jurídica privada.

Tem que se concluir, assim, que o objecto da presente acção brota no contexto de uma relação jurídica materialmente administrativa, o que não é desviado pela atribuição de faculdades de intervenção a empresa privada, já que o regime que regula os contornos da actividade cedida se submetem, manifestamente, a um estatuto substantivo de direito público. Estatui a alínea f) do n.º 1 do art. 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, na redacção aplicável à presente acção – que é a emergente da Lei n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro: «*Artigo 4.º – Âmbito da jurisdição – 1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto: [...] f) Questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos específicos do respectivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público*».

Subsumem-se a este preceito as condições relativas ao pedido e à causa de pedir da presente acção. O negócio jurídico cujas prestações se pretende cobrar coercivamente é regulado por normas de direito público, regras que revelam a autoridade do Estado e a sua força reguladora e impositiva.

III. DECISÃO

Pelo exposto, julgamos a apelação da Autora totalmente improcedente e, em consequência, confirmamos a sentença recorrida.

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 7 de Outubro de 2010

Carlos Manuel Gonçalves de Melo Marinho (Relator)
José Albino Caetano Duarte (1.º Adjunto)
António Pedro Ferreira de Almeida (2.º Adjunto)