

Processo: 918/09.5TBPD.L1-8
Relator: ANTÓNIO VALENTE
Descritores: COMPETÊNCIA MATERIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
CÂMARA MUNICIPAL
CONTRATO DE CONCESSÃO
Nº do Documento: RL
Data do Acórdão: 20-01-2011
Votação: UNANIMIDADE
Texto Integral: S
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: IMPROCEDENTE
Sumário:

**Celebrado um contrato de concessão entre a Câmara Municipal de --- e a autora D---, contrato esse de direito público, através do qual o município, munido de jus imperii, adjudicou a esta, a concessão, exploração, gestão e manutenção dos estacionamento de duração limitada na cidade de --- – deliberação camarária/ actos de gestão corrente é da competência dos tribunais administrativos a apreciação da acção de responsabilidade civil contratual, relativa ao contrato celebrado entre a concessionária e o réu que utilizou o estacionamento e não efectuou o pagamento da taxa de utilização.
(Sumário do Relator)**

Decisão Texto Parcial:
Decisão Texto Integral:

Acordam no Tribunal da Relação de Lisboa

A D ---, S.A. intentou contra JOSÉ --- a presente acção declarativa de condenação, com processo comum sob a forma sumaríssima, em que pede a condenação do réu a pagar-lhe a quantia de € 346,26 (trezentos e quarenta e seis Euros e vinte e seis cêntimos) acrescida de juros legais, vencidos e vincendos, até efectivo e integral pagamento.

Alega a Autora, para tanto e em síntese, que é uma sociedade comercial que se dedica à exploração de estacionamento automóvel na cidade de ---, no âmbito de vários contratos de concessão, celebrados com a Câmara Municipal de ---, através dos quais passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamento desta cidade.

Nos termos dessa exploração, o condutor, ao estacionar numa zona explorada pela autora, fica vinculado ao pagamento de um montante que varia consoante o tempo de utilização, havendo em cada zona concessionada uma placa com a indicação de *estacionamento pago*, assim como máquinas de pagamento com a indicação dos preços e das condições de utilização dos mesmos. Caso o condutor não proceda ao pagamento do valor do estacionamento no parquímetro respectivo, os fiscais da Autora colocam no vidro dianteiro da viatura um aviso de liquidação, referente ao incumprimento, cobrando, para o efeito, uma verba máxima no valor de € 5,40 (durante o ano de 2005 e até 30 de Setembro de 2006) e, desta data em diante, € 6,60.

O Réu, no período compreendido entre 01 de Janeiro de 2005 e 10 de Abril de 2008, vem estacionando o seu veículo automóvel, de matrícula --- nos vários locais de estacionamento que a Autora explora, nomeadamente A..., Rua ---, Rua --- e M..., Rua ---, Largo ---, Avenida ---, Rua ---, entre outras, não tendo liquidado os montantes a que estava vinculada pela utilização dos estacionamentos.

Deve, assim, ser condenado a pagar o valor daquele estacionamento, de acordo com a verba máxima diária, pela utilização indevida de um estacionamento sujeito a concessão a favor da Autora.

A respeito da competência material do tribunal, tiveram as partes a possibilidade de se pronunciarem sobre a mesma.

Efectivamente, o réu invocou em sede de contestação, a título de argumento subsidiário, que, como no regulamento do estacionamento no Município de --- se utiliza a expressão "taxa", acaso essa expressão seja a correcta, então, temos de concluir que este Município emprestou algum poder de autoridade à autora, o que torna competente para dirimir o presente litígio o tribunal administrativo e fiscal de ---.

Veio, também, a Autora oferecer a sua resposta àquela excepção dilatória, em que alega, em síntese, ser uma entidade privada que se dedica à exploração do estacionamento automóvel, não tendo o título de entidade pública apenas por ter celebrado o contrato de concessão com a Câmara Municipal de ---, não agindo sob o seu "ius imperium" mas no exercício do accionamento da responsabilidade civil contratual do Réu.

Foi proferida decisão, atribuindo a competência ao tribunal administrativo, e assim julgando o Tribunal Judicial de --- incompetente em razão da matéria, para a tramitação dos autos, absolvendo o Réu da instância.

Inconformada recorre a A^a, concluindo que:

- A Douta Sentença proferida no Tribunal "a quo" entendeu absolver o R. com fundamento na incompetência absoluta do Tribunal Judicial.
- No âmbito da sua actividade, a A. celebrou vários Contratos de Concessão com a Câmara Municipal depara fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos, em zonas de estacionamento de duração limitada, pelo que, mediante tais contratos, a A. passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos da dita cidade
- O R. é proprietário do veículo com a matrícula ---, e desde 01.01.2005, que o R. vem estacionando o seu referido veículo automóvel, nos vários parques de estacionamento que a A. explora na cidade de ---, sem se dignar proceder ao pagamento do

tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local.

- Sucede que, o Tribunal “a quo” julgou a excepção da incompetência procedente e, em consequência, o R. foi absolvido da instância, por entender que o Tribunal competente seria o Tribunal Administrativo e Fiscal, em virtude da celebração do contrato de concessão entre a A. e a Câmara Municipal de ---.

- Ora, vem o Tribunal “a quo” afirmar que, o Tribunal Administrativo e Fiscal, é o Tribunal competente para julgar os presentes Autos, nos termos do disposto no art. 4º, nº 1, f) do ETAF, em virtude de o contrato de locação de estabelecimento celebrado entre o 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- revestido de “ius imperium”.

- Sucede porém que, mal andou o Tribunal “a quo” ao julgar procedente a referida excepção.

- Com efeito, a Câmara Municipal de --- celebrou com a A. um contrato de fornecimento, instalação e exploração de parquímetro na Cidade de ---, nos termos do qual a A, fica responsável pela conservação e manutenção dos parquímetros de forma a garantir as condições de operacionalidade de acordo com as especificações técnicas e características indicadas na proposta, e deve igualmente respeitar as taxas que o município vier a afixar.

- Todavia, o contrato celebrado entre a A. e o 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, tal como ensina Pedro Gonçalves no Manual “A concessão de serviços públicos”, “ *quem como nós, concebe a concessão como um acto que privatiza a gestão do serviço público, mediante a transferência do direito de o gerir para uma entidade de direito privado, que actua no seu próprio nome, fora de um nexo que a ligue organicamente ao concedente, tenderá a defender o principio da responsabilidade própria do concessionário, nos termos da responsabilidade por actos de gestão privada*”. - Assim, em regra o concessionário, e só ele, deve responder pelos prejuízos decorrentes da sua actividade, e além disso, deve responder nos termos gerais da responsabilidade civil por actos de gestão privada, uma vez que, existe neste caso uma “gestão privada do serviço público”.

- Ora, o instrumento que dá vida à relação é um contrato de direito privado, pelo que, em si mesma, a relação de prestação que se estabelece entre, o concessionário e os utentes é uma relação contratual de direito privado.

- Refere ainda Pedro Gonçalves, que, é isso que resulta, desde

logo, da própria natureza da concessão, da gestão de serviços públicos a empresas privadas, operação que tem por objectivo efectuar a privatização da gestão, isso para além de dever entender-se que é o direito privado que se aplica às relações de prestação de serviços públicos, mesmo quando o serviço público é gerido pela própria Administração Pública.

- Em suma, trata-se de uma relação titulada por um contrato de direito privado.

- Assim, a contrapartida não tem natureza tributária quando está em causa o pagamento do serviço prestado ou do fornecimento efectuado pelo concessionário, isto é, quando está em causa a relação de prestação de serviço público; nesse caso, entende-se que a contrapartida a pagar ao concessionário tem a natureza de um preço, isto é, de um valor a pagar pela prestação de um serviço regulado por um contrato de direito privado. - Sendo de direito privado as relações de prestação constituídas entre o concessionário e o utente, não faz sentido, sustentar a natureza fiscal da contrapartida, que é justamente um dos elementos essenciais da relação contratual.

- Nestes termos, em caso de incumprimento do utente, a nota de cobrança emitida pelo concessionário está desprovida de força executiva, não podendo portanto dar lugar a um imediato processo de execução fiscal.

- Em suma, a natureza jurídica da quantia paga pelos utentes em contrapartida da prestação do serviço público é a de um preço e não de um encargo ou contrapartida com natureza fiscal ou tributária.

- Pelo que, sendo de direito privado as relações de prestação constituídas entre o concessionário e o utente, não faz sentido, sustentar a natureza fiscal da contrapartida, que é justamente um dos elementos essenciais da relação contratual fundada em direito público.

- Assim, sendo a A. uma sociedade anónima, dotada de um estatuto de direito privado, que reclama o pagamento do tempo de utilização pelo estacionamento de veículos nos parques de estacionamento explorados, o acto que emerge da invocada responsabilidade não é praticado por um órgão, funcionário, agente ou servidor público.

- A A. ao intentar acções contra o proprietário do veículo automóvel, que não procedeu ao pagamento dos montantes devidos, estas não se inserem nas prerrogativas de uma autoridade pública, e sim no âmbito da gestão que lhe compete fazer enquanto entidade privada.

*

Cumpre apreciar.

Está em causa saber se o tribunal judicial é o competente em razão da matéria para conhecer do presente litígio.

No despacho recorrido entendeu-se que tal competência pertence ao tribunal administrativo. A recorrente entende que o tribunal judicial é o competente em razão da matéria para a apreciação da causa.

Estamos perante uma questão sobre a qual se vem pronunciando este Tribunal da Relação e, nomeadamente esta secção, pelo que remetemos para o acórdão proferido no processo n.º 825/09 (recurso de apelação), com o qual concordamos inteiramente.

“A competência jurisdicional do tribunal – competência em razão da matéria – afere-se pela relação material controvertida, tal como é apresentada pelo autor - acção de condenação no quadro da responsabilidade civil contratual imputada pela apelante ao réu – o réu estacionou o seu veículo nos lugares de estacionamento explorados pela autora (mediante contratos de concessão celebrados com a Câmara Municipal de --, para fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos, em zonas de estacionamento de duração limitada), e não efectuou o pagamento da respectiva utilização.

A regra da competência dos tribunais da ordem judicial é supletiva ou residual – são da sua competência as causas não atribuídas aos tribunais de outra ordem jurisdicional – arts. 66º, 67º do CPC e 18º da LOFT (Lei 3/99 de 13/1 alterada pelo DL 303/2007 de 24/8).

A relação jurídica controvertida que subjaz à propositura de qualquer acção, fixa-se no momento em que esta é proposta, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente, bem como as modificações de direito, excepto se o órgão competente para conhecer da causa deixou de existir ou caso lhe seja atribuída competência de que este inicialmente carecesse para o conhecimento da causa – art. 22º da LOFT.

O âmbito da jurisdição administrativa é definido no art. 212º n.º 3 da CRP e art. 1º da ETAF – compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento de acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar justiça nos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais – art. 1/1 ETAF (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais) – Lei 13/2002 de 19/2 com as alterações introduzidas pela Lei 107-D/2003 de 31/12.

Incumbe-lhes, em sede de administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas – art.

3 ETAF.

Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham, nomeadamente, por objecto questões relativas à validade de actos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público.

Estatui a alínea f) que as 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 os aspectos específicos do respectivo regime substantivo, ou de contratos 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, são de apreciar pelos da jurisdição administrativa fiscal – art. 4/1 f) ETAF (Lei 13/2002 de 15/2 na redacção Lei 59/2008 de 11/9).

Deste preceito resulta que incumbe à jurisdição administrativa o julgamento de acções que tenham por objecto todos os litígios originados no âmbito da administração pública globalmente considerada, com excepção dos que o legislador ordinário atribua expressamente a outra jurisdição.

A relação jurídica administrativa pressupõe sempre a intervenção da Administração Pública investida de “jus imperii” (poder de autoridade), isto é, o exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público - actos de gestão pública – cfr. Marcelo Caetano, Manual, I – 44, 10ª ed.

Pode, no entanto a Administração realizar actos no domínio do direito privado, actos de gestão privada por contraposição aos de gestão pública.

Entende-se por actos de gestão pública, a actividade da Administração regulada pelo Direito Público e por gestão privada a actividade da Administração que decorre sob a égide do direito privado; como direito público que disciplina a actividade da Administração é quase composto por leis administrativas, pode dizer-se que reveste a natureza de gestão pública toda a actividade da Administração que seja regulada por uma lei que confira poderes de autoridade para prosseguimento do interesse público, discipline o seu exercício ou organize os meios necessários para esse efeito – cfr. Marcelo Caetano, 9ª ed., 1983, II-1222.

Os actos de gestão privada são, por contraposição aos actos de gestão pública, aqueles que, embora praticados pelos órgãos, agentes ou representantes do Estado, ou outras pessoas colectivas

públicas, estão sujeitos às mesmas regras que vigorariam se fossem praticados por particulares, ou seja, aqueles em que o Estado ou pessoa colectiva pública intervém como simples particular, despido do poder público, referindo-se, em regra, a relações de carácter patrimonial – cfr. A. Varela, “Obrigações em Geral”, vol. I - 454, 2ª ed.

Se o acto se compreende numa actividade de direito privado da pessoa colectiva pública, da mesma natureza da actividade de direito privado desenvolvida por um particular, o caso é de acto praticado no domínio dos actos de gestão privada; se, ao invés, o acto é praticado no exercício de um poder público, i. é, na realização de funções públicas, mas não nas formas para a realização de interesses de direito civil, o caso é de acto praticado no domínio de actos de gestão pública – cfr. Vaz Serra, in RLJ 103 – 350/351.

In casu, foi celebrado um contrato de concessão entre a Câmara Municipal de --- e a autora D---, contrato esse de direito público, através do qual o município, munido de jus imperii, adjudicou a esta, a concessão, exploração, gestão e manutenção dos estacionamento de duração limitada na cidade de --- – deliberação camarária/actos de gestão corrente (art. 64/1 u) e nº 6 a) da Lei 169/99 de 18/9 com alteração Lei 5-A/2002 de 11/1 (autarquias locais).

O contrato de concessão celebrado entre as partes, precedido de concurso público e celebrado por escritura pública, rege-se pelo conteúdo das suas disposições, bem como das constantes no Regulamento de Estacionamento de Duração Limitada, no qual se encontram previstos, nomeadamente, as taxas devidas pelo estacionamento, a possibilidade da Câmara Municipal, nos termos da lei geral, concessionar este estacionamento (de duração limitada) a uma empresa pública ou privada, bem como a fiscalização do cumprimento do Regulamento e ainda as situações que configuram ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções.

No âmbito do contrato celebrado, a apelante obrigou-se expressamente ao cumprimento do Regulamento de Estacionamento, bem como a agir no âmbito dos poderes que este lhe confere, nomeadamente, na sua relação com os terceiros/particulares que usufruem do estacionamento concessionado sujeitando-se às suas regras e condições, nomeadamente, efectuar o pagamento da taxa de utilização cfr. Ac. RL de 20/10/2009, in www.dgsi.pt

Destarte, os actos praticados pela D---, revestem-se de natureza pública, porquanto praticados no exercício de um poder público, ou seja, na realização de funções públicas no domínio de actos de gestão pública.

Assim, atento o explanado supra, a conclusão a retirar é a de que

o litígio em questão é da competência dos tribunais administrativos, são eles os competentes para conhecer desta acção, pelo que bem andou a 1ª instância.”

Perante o exposto, conclui-se que:

Celebrado um contrato de concessão entre a Câmara Municipal de --- e a autora D---, contrato esse de direito público, através do qual o município, munido de jus imperii, adjudicou a esta, a concessão, exploração, gestão e manutenção dos estacionamento de duração limitada na cidade de --- – deliberação camarária/ actos de gestão corrente é da competência dos tribunais administrativos a apreciação da acção de responsabilidade civil contratual, relativa ao contrato celebrado entre a concessionária e o réu que utilizou o estacionamento e não efectuou o pagamento da taxa de utilização.

Assim e sem necessidade de maiores considerações julga-se improcedente a apelação, confirmando-se o despacho recorrido.

Custas pela recorrente.

Lisboa, 20 de Janeiro de 2011

**António Valente
Ilídio Sacarrão Martins
Teresa Prazeres Pais**