

Processo: 1950/09.4TBPDLL1-2
Relator: EZAGÜY MARTINS
Descritores: COMPETÊNCIA MATERIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
TRIBUNAL COMUM
Nº do Documento: RL
Data do Acórdão: 22-04-2010
Votação: UNANIMIDADE
Texto Integral: S
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: CONFIRMADA A DECISÃO
Sumário: **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.**
(Sumário do Relator)

Decisão Texto Parcial:
Decisão Texto Integral:

Acordam na 2ª Secção (cível) deste Tribunal da Relação

I – A **D...**, **S.A.**, intentou acção com processo especial, para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contrato, contra **M...**, **Lda.**, pedindo a condenação da Ré a pagar-lhe a importância de € 204,89,m acrescida de juros legais vencidos e vincendos, até efectivo e integral pagamento.

Alega, para tanto, que no âmbito da sua actividade celebrou com a Câmara Municipal de Ponta Delgada vários contratos de concessão para fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos, em zonas de estacionamento de duração limitada.

Tendo, no âmbito da referida exploração, colocado nos vários locais de estacionamento, máquinas de pagamento com a indicação dos preços e condições de utilização dos mesmos.

A Ré, desde 13.10.2005, vem estacionando o seu veículo automóvel com a matrícula YY, nos vários parques de estacionamento que a A. assim explora – devidamente sinalizados com placa indicando as regras do estacionamento pago – sem proceder ao pagamento respectivo, munindo-se de bilhete a obter numa das máquinas implantadas no local.

Nessa circunstância ficou a Ré devedora para com a A. de € 178,80 de capital – correspondente às verbas que a A. tem direito a cobrar em caso estacionamento sem título válido ou em que foi excedida a hora de estacionamento pago – que se recusa a pagar, apesar de interpelada para o efeito.

E a que acrescem juros de mora, sendo os vencidos até 12-10-2009 – data da entrada da p.i. – no montante de € 26,09.

Citada, deduziu a Ré oposição, dizendo, no essencial, ser ilegal a concessão feita pela C.M. de Ponta Delgada, por se basear em Regulamento ilegal.

A ilegitimidade da aplicação de cláusula penal – obrigação de

pagamento de valor diário de estacionamento, quando o veículo permanece estacionado para além do período constante do bilhete – na circunstância de nada ter a Ré acordado a propósito com a A., sendo aquela, em qualquer caso, abusiva, por desproporcionada. Para além disso, e subsidiariamente, falando-se em taxa, no regulamento de estacionamento, então o Município “emprestou” algum poder de autoridade à A., sem suporte legal. Ou então, podendo fazê-lo, a competência para julgar nos presentes autos seria do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada. Quanto ao mais defendendo-se por impugnação. Remata com a improcedência da acção.

Houve “resposta” da A., sustentando a improcedência das arguidas excepções e concluindo como na p.i.

Realizada a audiência final, foi proferida sentença na qual, julgando-se o Tribunal incompetente em razão da matéria, para a “tramitação dos autos”, se absolveu a Ré da instância.

Inconformada, recorreu a A., formulando, nas suas alegações, as seguintes conclusões:

I. A Doutra Sentença proferida no Tribunal "a quo" entendeu absolver a R. com fundamento na procedência da excepção da incompetência absoluta do Tribunal judicial.

II. No âmbito da sua actividade, a A. 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, a A. passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos da dita cidade.

III. A R. é proprietário do veículo com a matrícula YY, e desde 13.10.2005, que a Ré vem estacionando o seu referido veículo automóvel, nos vários parques de estacionamento que a A. explora na cidade de Ponta Delgada, sem se dignar proceder ao pagamento do tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local.

IV. Em sede de audiência de julgamento veio a R. arguir a Excepção da incompetência absoluta do Tribunal.

V. Tendo o Tribunal "a quo" julgado a excepção da incompetência procedente, e em consequência o R. foi absolvido da instância.

VI. 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, 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 com o particular investida de prerrogativas próprias de um sujeito de direito pública — Câmara Municipal — revestido de "*jus imperium*".

VII. Sucede porém que, mal andou o Tribunal "*a quo*" ao julgar procedente a referida excepção.

VIII. Com efeito, a Câmara Municipal de Ponta Delgada celebrou com a A. um contrato de fornecimento, instalação e exploração de parquímetro na Cidade de Ponta Delgada, 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 fixar.

IX. Todavia, 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 "*jus imperii*".

X. 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 A., ao actuar perante terceiros, neste caso a R., não se encontra munida de poderes de uma entidade pública, e sim com poderes de uma entidade privada.

XL Pelo que, contrariamente ao entendimento do Tribunal "*a quo*", o contrato estabelecido entre a A. e a R. dos parqueamentos, por si explorados, é de direito privado, cuja violação é susceptível de fazer o utilizador em incorrer e responsabilidade contratual por incumprimento do referido contrato.

XII. Aliás, 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.

XIII. 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.

XIV. 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.

XV. Perante o exposto, mal andou o tribunal "*a quo*" julgar procedente a excepção invocada pelo R., pois nos termos do disposto nos arts. 8º e 7º do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, com referência ao art. 1º do diploma preambular, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto, o Tribunal recorrido é o Tribunal competente.

XVI. Assim, o tribunal "*a quo*", aplicou erradamente o disposto no art. 4º, n.º 1, alínea f) do ETAF.”.

Requer a revogação da sentença recorrida, declarando-se o tribunal “a quo” competente.

Não houve contra-alegações.

II – Corridos os determinados vistos, cumpre decidir.

Face às conclusões de recurso, que como é sabido, e no seu reporte à fundamentação da decisão recorrida, definem o objecto daquele – vd. art.ºs 684º, n.º 3, 291º, n.º 2, 660º, n.º 2 e 713º, n.º 2, do Cód. Proc. Civil – é questão proposta à resolução deste Tribunal a de saber se a competência para conhecer da acção é dos tribunais comuns ou dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

*

Vejamos:

1. Como é sabido, a competência é a medida da jurisdição dos diversos tribunais.

E, como refere Manuel de Andrade,^[1] citando Redenti, “A competência do tribunal... «afere-se pelo *quid disputatum* (*quid decidendum*, em antítese com aquilo que será mais tarde o *quid decisum*)»; é o que tradicionalmente se costuma exprimir dizendo que a competência se determina pelo pedido do autor (...) A competência do tribunal não depende, pois, da legitimidade das partes nem da procedência da acção. É ponto a resolver de acordo com a identidade das partes e com os termos da pretensão do Autor (compreendidos aí os respectivos fundamentos), não importando averiguar quais deviam ser as partes e os termos da pretensão”.

Tendo o Supremo Tribunal de Justiça, na linha de jurisprudência uniforme, decidido no seu Acórdão de 10-04-2008,^[2] que “A competência em razão da matéria dos tribunais é determinada pela forma como o autor configura a acção na sua dupla vertente do pedido e da causa de pedir.”.

E, de modo particularmente expressivo, no seu Acórdão de 13 de Maio de 2004,^[3] considerou ser “a petição inicial que nos dá a pedra de toque que permite decifrar a competência; tal o modo como o pedido nos aparece concretamente delineado, assim se fixa qual o tribunal competente para o conhecer.”.

Também o Tribunal de Conflitos assim tendo decidido no seu Acórdão de 23.9.04.^[4]

No mesmo sentido podendo ver-se ainda o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14-5-2009,^[5] sublinhando contudo que o tribunal, apesar de atender apenas “aos factos articulados pelo autor na petição inicial e à pretensão jurídica por ele apresentada (causa de pedir e pedidos) não está vinculado às qualificações jurídicas do autor”.

2. Na decisão recorrida – que seguiu a doutrina do Acórdão desta Relação, de 2009-10-20^[6] – consignou-se: “*Da análise do que acima se deixou referido, podemos afirmar que o contrato de locação do estacionamento celebrado entre a R. e a A. é um contrato de direito público, e não privado, em que a concessionária surge na relação*

com o particular investida de prerrogativas próprias de um sujeito de direito público – a Câmara Municipal – revestido de "ius imperium", podendo cobrar, não um preço, mas uma taxa pelo estacionamento, fiscalizar a regularidade do mesmo, aplicar taxas sancionatórias e determinar a remoção do veículo em infracção. (...) Não estamos, pois, numa relação horizontal entre dois particulares, em que o incumprimento gera responsabilidade contratual regida pelo código civil, mas numa relação própria do direito público e do direito de mera ordenação social. Donde que, salvo melhor opinião, o presente litígio – que tem na sua génese a cobrança, pela A., de uma taxa sancionatória máxima diária pelo estacionamento não pago – deve ser dirimido pelo tribunal administrativo (...)”.

Contrapondo a Recorrente, e como visto, que “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 "jus 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 A., ao actuar perante terceiros, neste caso a R., não se encontra munida de poderes de uma entidade pública, e sim com poderes de uma entidade privada. 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.”.

3. Estabelece a Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 211º, n.º 1, 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”.

Nesta linha dispondo o art.º 66º, do Código de Processo Civil que “São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional”.

E estabelecendo-se, no subsequente art.º 67º, que “As leis de organização judiciária determinam quais as causas que, em razão da matéria, são da competência dos tribunais judiciais dotados de competência especializada”.

Também no art.º 18º, n.º 1, da L.O.F.T.J. se dispondo que “1- São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.”.

Tendo-se pois que os tribunais judiciais são os tribunais com competência material residual.

E, no âmbito dos tribunais judiciais, são os tribunais civis aqueles que possuem a competência residual,^[7] cfr. art.ºs 34º e 57º da LOFTJ. Por outro lado, dispõe o art.º 212º, n.º 3, da Constituição da República que “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 ou fiscais”. Desse modo estabelecendo, nas palavras de Jorge Miranda e Rui Medeiros, “o critério de delimitação do âmbito material da jurisdição

administrativa”.^[8]

Convergentemente dispõe-se, no art.º 1º, n.º 1, do ETAF – como dos autos se colhe, a acção deu entrada no dia 12 de Outubro de 2009, assim cobrando aplicação o actual ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002 de 19 de Fevereiro, em vigor desde 1 de Janeiro de 2004, com as sucessivas alterações introduzidas desde a Lei n.º 4-A/2003, de 2003-02-19, até à Lei n.º 59/2008, de 2008-09-11 (as alterações aos art.ºs 9º, 49º e 56º, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 166/2009, de 2009-07-31, só entraram em vigor em 2010-01-01) – que “Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”.

Procedendo-se no art.º 4º do mesmo ETAF à enumeração, não taxativa, de litígios cuja apreciação, tendo em consideração o objecto daqueles, compete aos tribunais da jurisdição administrativa.

Na decisão recorrida apelou-se ao disposto no n.º 1, al. f) do referido art.º 4º, inciso de acordo com o qual compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham (nomeadamente) por objecto “Questões relativas à interpretação, validação 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;”.

Pretendendo a Recorrente que assim foi feita errada aplicação do “disposto no art.º 4º, n.º 1. alínea f) do ETAF.”.

Como quer que seja – e se decidiu no citado Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 13-03-2008, embora com enfoque sobre o n.º 1, al. g), do referido artigo 4.º – aquele normativo terá sempre de ser interpretado à luz do já citado artigo 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

Assinalando José Carlos Vieira de Andrade^[9] que «A generalidade das alíneas do n.º 1 do artigo 4º – com excepção *de parte* das alíneas b), e), g) e h), relativas a matéria de contratos e de responsabilidade civil – visa apenas a concretização positiva do conceito de “litígios emergentes de relações jurídicas administrativas”».

E “No que respeita à alínea f), parece que o legislador terá querido delimitar a função administrativa pela natureza administrativa do contrato, em função do objecto (passível de acto administrativo) ou do critério estatutário (com cláusulas exorbitantes). No entanto, o preceito legal – mesmo depois da clarificação introduzida pela lei n.º 107-D/2003, quanto aos contratos submetidos pelas partes ao regime de direito público – não é claro, de modo que, para alguns autores, poderá significar igualmente um alargamento da competência dos

tribunais administrativos a contratos que não seriam, na qualificação tradicional, contratos administrativos.”^[10]

Para Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira,^[11] o art. 4º, n.º 1, alínea f) engloba “uma série mais ou menos criteriosa de contratos que, sem problemas nem preconceitos, diríamos ser contratos administrativos”.

Destacando-se aí, segundo Carlos Cadilha e Aroso de Almeida,^[12] “três notas de administratividade”, relevantes para estabelecer a competência dos Tribunais Administrativos, a saber:

“ - terem um objecto que poderia ser objecto de acto administrativo;
- terem um regime substantivo das relações entre as partes total ou parcialmente regulado por normas de direito administrativo que especificamente os têm em vista (contratos administrativos típicos);
- as partes terem expressamente submetido o contrato a um regime de direito administrativo, seja ele o regime geral do CPA ou um regime previsto em legislação especial para um tipo específico de contrato”.

Sendo também que de acordo com o sobredito Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, o conceito de “relações jurídicas administrativas” não se confunde já com acto de gestão pública, sendo antes, um conceito quadro muito mais amplo, que abarca toda a relação em que pelo menos um dos sujeitos é a Administração, estando em causa um litígio regulado por normas de direito administrativo.

E, assim, sob pena do ETAF de 2002 nada ter inovado – designadamente quando no citado art.º 4º, n.º 1, al. g), relativamente à responsabilidade extra-contratual das pessoas colectivas de direito público, prescindiu do reporte daquela ao domínio dos actos de gestão pública, que era feito anteriormente, no art.º 4º, n.º 1, al. f), do ETAF de 1984 – frustrando-se a intenção do legislador.^[13]

Sustentando-se que na base estará uma perspectiva jurídico material, tendo de existir uma controvérsia resultante de relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo.

Citando-se Gomes Canotilho e Vital Moreira^[14] para quem “Estão em causa apenas os litígios emergentes de relações jurídico administrativas (ou fiscais) (nº 3 in fine). Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: 1- as acções e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público (especialmente da administração); 2- as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal. Em termos negativos, isto significa que não estão aqui em causa litígios de natureza “privada” ou “jurídico civil”. Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal.”

E, na mesma linha, o Conselheiro Fernandes Cadilha,^[15] segundo o qual “Por relação jurídico administrativa deve entender-se a relação

social estabelecida entre dois ou mais sujeitos (um dos quais a Administração) que seja regulada por normas de direito administrativo e da qual resultem posições jurídicas subjectivas.”.

Ensinando o Professor Freitas do Amaral que^[16] “Estando em causa um comportamento da administração pública que se julga ilegal ou arbitrário, o Tribunal competente será o tribunal comum, se à questão forem aplicáveis normas de direito civil”.

Anote-se que este A. não prescindindo da distinção entre actividades de gestão pública e gestão privada, assinala no entanto que não são normas de direito administrativo apenas aquelas que conferem poderes de autoridade à administração, definindo «a gestão privada» como a “*actividade da Administração Pública desenvolvida sob a égide do direito privado* – seja o Direito Civil, seja o Direito Comercial, seja o Direito do Trabalho”, sendo que “a «gestão pública» será a *actividade da Administração desenvolvida sob a égide do Direito Administrativo.*”.^[17]

Por igual José Carlos Vieira de Andrade^[18] considerando que “na falta de uma clarificação legislativa” sobre o que deve entender-se por “*relação jurídica administrativa*...será porventura mais prudente partir-se do entendimento do conceito constitucional de “*relação jurídica administrativa*” no sentido estrito tradicional de “*relação jurídica de direito administrativo*”, com exclusão, nomeadamente, das relações de direito privado em que intervém a Administração”.

Assinalando o mesmo A. que conquanto o actual ETAF tenha deixado de excluir expressamente da jurisdição administrativa “as questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja uma pessoa de direito público” – cfr. art.º 4º n.º 1, al. f), do anterior ETAF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84 de 27.04 – apesar de conter um cláusula de definição positiva (n.º 1, do art.º 4º) do âmbito da justiça administrativa, “também não optou por incluir essas questões, o que significará que elas estarão excluídas por natureza...”.^[19]

Isto posto.

4. Não questiona a Recorrente o estabelecimento de uma relação contratual entre ela e os utilizadores das zonas de estacionamento de duração limitada tarifado, estabelecidas nos quadros do Regulamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada de Ponta Delgada, alegadamente aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Ponta Delgada.

Nem, outrossim, a recondução, na decisão recorrida, de tal relação à espécie “contrato de locação” de estacionamento.

Vindo alegado pela Recorrente, na sua p.i., explorar os locais de estacionamento respectivos no âmbito dos contratos de concessão da exploração, gestão e manutenção de estacionamentos, celebrado com a Câmara Municipal de Ponta Delgada, enquanto concedente e a A./ Recorrente, como concessionária.

E terem os seus funcionários, “**efectuada a fiscalização**”, verificado não ter a R. procedido ao pagamento do tempo de utilização nos

locais explorados pela A., que discrimina.

Desde logo, é incontornável interessar a sobredita deliberação, à categoria dos actos de gestão pública, entendidos, nas palavras de Antunes Varela, como “os que visam a satisfação de interesses colectivos ou os que realizam fins *específicos* do Estado ou outro ente público, como tal”.^[20]

Neste sentido, e quanto à deliberação de Câmara Municipal para a construção de um Auditório Municipal e de um Parque de Estacionamento, veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 21-9-1993, in Col. Jurisp., Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, Ano I, pág. 26.

Estando a prossecução de tais fins bem presente no invocado Regulamento, em cujo Preâmbulo se refere a necessidade de “facultar o maior número possível de disponibilidade para o estacionamento em Ponta Delgada (...)” contribuindo-se também “para uma maior fluidez de circulação rodoviária no perímetro urbano da cidade”, e pretendendo-se ainda, com “a identificação dos locais de estacionamento de duração limitada (...) não só disciplinar o trânsito em si, mas também dinamizar todo o comércio desta cidade”.

Certo que de acordo com o disposto no art.º 64, n.º 1, alínea u), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, “Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente: “Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos”.

E, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos, “Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53.º;”, cfr. n.º 6, alínea a).

Sendo, e precisamente, da competência da assembleia municipal, “em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara: “Aprovar as posturas e regulamentos do município, com eficácia externa;”; “Estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos;” e “Aprovar, nos termos da lei, a criação ou reorganização de serviços municipais;”, cfr. citado art.º 53º, n.º 2, alíneas a), e) e n).

De acordo com o referido Regulamento “pode o município decidir **concessionar** o estacionamento de duração limitada a empresa pública ou privada, bem como ainda **concessionar** a fiscalização do cumprimento do estatuído” no mesmo, vd. art.º 9º.

Estabelecendo-se naquele as condições de estacionamento nas zonas para o efeito definidas, tipificando-se infracções – estacionamento proibido, estacionamento abusivo – definindo-se as sanções respectivas – com estatuição de **coimas** para as previstas **contra-ordenações**, e determinação da **remoção** do veículo estacionado **abusivamente** ou de modo a constituírem **grave perigo ou perturbação** para o trânsito, cfr. art.ºs 16º a 21º.

E “Caso a Câmara Municipal não institua um corpo de vigilantes para

proceder à fiscalização (...) 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 de 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.”, cfr. n.º 2 do art.º 22º (sendo nosso, ainda e sempre, o realce a negrito).

Competindo ainda ao pessoal da fiscalização, dentro das zonas de estacionamento de duração limitada, designadamente:

“a) ...

b) ...

- c) Zelar pelo cumprimento dos regulamentos específicos em vigor em cada zona;
- d) Participar aos agentes da autoridade competente as situações de incumprimento;
- e) Solicitar ao infractor o pagamento do valor da tarifa de estacionamento em dívida correspondente ao máximo diário, estabelecido de acordo com as taxas da planta anexa, respectivo a cada zona;
- f) Desencadear o procedimento necessário ao eventual bloqueamento e remoção do veículo em transgressão nos termos do artigo 170º do Código da Estrada.”, vd. art.º 23º.

Isto em convergência com o disposto no art.º 1º do Decreto-Lei n.º 327/98 de 2 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/99 de 26 de Julho, de acordo com o qual “1 – É equiparado a agente de autoridade administrativa para exercício das suas funções de fiscalização o pessoal das entidades a que, no âmbito autárquico, incumbe ou venha a incumbir a fiscalização do estacionamento de duração limitado na via pública. 2 — No exercício das funções de fiscalização referidas cabe ao pessoal das entidades em causa, assim como a estas, o levantamento de auto de notícia, nos termos do disposto no artigo 151.º do Código da Estrada, e proceder às intimações e notificações previstas nos artigos 152.º e 155.º deste diploma.”.

Retenha-se ainda que nos termos do mesmo Regulamento, “A utilização das zonas de estacionamento de duração limitada dá lugar ao pagamento de uma taxa”, vd. art.º 24º, n.º 1.

Sendo que as **taxas** se “individualizam no terreno mais vasto dos tributos por revestirem carácter *sinalagmático*, não unilateral, o qual

por seu turno deriva funcionalmente da natureza do facto constitutivo das obrigações em que se traduzem e que consiste ou na *prestação de uma actividade pública* ou na *utilização de bens do domínio público*, ou na *remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares*.”.

[21]

O Regulamento administrativo constitui, nas palavras de Marcello Caetano,[22] “Importantíssima fonte de direito (...) norma jurídica de carácter geral e execução permanente dimanada de uma autoridade administrativa sobre matéria própria da sua competência.”.

Podendo dimanar do Governo ou de autarquia local, sendo no particular da assembleia municipal, que, vimo-lo já, a lei lhe atribui competência para “Aprovar as posturas e regulamentos do município, com eficácia externa;”.

E distingue-se do acto administrativo, pois embora tanto o regulamento como o acto administrativo sejam comandos jurídicos unilaterais emitidos por um órgão da Administração no exercício de um poder público de autoridade, o regulamento, como norma jurídica que é, é uma *regra geral e abstracta*, ao passo que o acto administrativo, como acto jurídico que é, é uma *decisão individual e concreta*.

5. Retomando a questão do enquadramento da situação assim configurada pela A. no art.º 4º, n.º 1, alínea f) do ETAF, dir-se-á que concedido tratar-se de matéria relativa à execução de contrato...se não aceita já que as partes no mesmo – concessionária e utente do estacionamento – tenham expressamente submetido o dito a um regime substantivo de direito público.

A declaração negocial expressa contrapõe-se, na economia do Código Civil, à mera declaração tácita.[23]

Sendo a primeira definida como a que “é feita por palavras, escrito ou qualquer outro meio directo de manifestação da vontade”, e a segunda como a que “se deduz de factos que, com toda a probabilidade a revelam”, cfr. art.º 217º, n.º 1, do Código Civil.

Porém, diversamente do sustentado na sentença recorrida não entendemos que, *in casu*, o «“*expressamente*” *resulta da adesão contratual do réu à utilização do estacionamento, assente no regulamento camarário do estacionamento*», vd. págs. 87.

Desde logo, o “resultar de”, estranha ao conceito de meio directo de manifestação da vontade.

E, assim, ainda quando se enfileire com uma orientação objectiva relativamente ao entendimento de um tal “meio directo”, segundo a qual se tornará necessário apurar o entendimento geralmente atribuído à conduta no grupo social – que o mesmo é dizer, atende-se ao significado típico, objectivo, daquele comportamento.

Melhor interessando à chamada declaração tácita, que não é formada pelos factos concludentes, antes se deduz deles.[24]

Como ensinava o Prof. Castro Mendes,[25] “Para se saber se a declaração é expressa ou tácita tem antes de se saber se ela é ou não

feita (qualquer que seja a intenção do declarante) por um meio que socialmente ou “interpartes” desempenha a função de transmissor do pensamento, em virtude de regras pré-existentes de conexão entre esse meio e um conteúdo de pensamento.”.

Ora a circunstância da utilização de um parque de estacionamento pertencente ao município, ademais quando a exploração daquele tenha sido concessionada a entidade privada, não objectiva, para o comum dos cidadãos, automobilistas ou não, a deliberada submissão da relação contratual estabelecida a um regime substantivo de direito público, qual seja o definido em Regulamento.

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, como decorre de quanto se vem de expender, 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.

Sendo pois, conquanto em via diversa da considerada na 1ª instância, competentes para a presente acção, os Tribunais Administrativos e Fiscais.

Com improcedência das conclusões da recorrente.

III – Nestes termos, **acordam em julgar a apelação improcedente, confirmando, embora com fundamentação não inteiramente coincidente, a decisão recorrida.**

Custas pela Recorrente, que decaiu totalmente, aplicando-se a tabela I-B anexa ao Regulamento das Custas Processuais.

*

Em observância do disposto no n.º 7 do art.º 713º, do Código de Processo Civil, passa a elaborar-se **sumário**, como segue:

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.

*

Lisboa, 2010-04-22

(*Ezagüy Martins*)

(*Maria José Mouro*)

(*Neto Neves*)

- [1] In "Noções Elementares de Processo Civil", Coimbra Editora, 1979, pág. 91.
- [2] Proc. 08B845, relator Salvador da Costa, in www.dgsi.pt/jstj.nsf; no mesmo sentido, vejam-se ainda os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 13-03-2008, proc. 08A391, relator Sebastião Póvoas; de 14-11-2006, proc. 06A3637, relator Sebastião Póvoas; e de 31-10-2006, proc. 06A2917, relator Nuno Cameira, no mesmo sítio.
- [3] Proc. 04B875, relator Noronha do Nascimento, in www.dgsi.pt/jstj.nsf.
- [4] Proc. 05/04, relator Santos Botelho, in www.dgsi.pt/con.nsf.
- [5] Proc. 09S0232, relator Sousa Peixoto, in www.dgsi.pt/jstj.nsf.
- [6] Proc. 6149/08.4YIPRT.L1-7, in www.dgsi.pt/jtrl.nsf, relatora Amélia Alves Ribeiro.
- [7] Cfr. neste sentido, Teixeira de Sousa, in "A Nova Competência dos Tribunais Cíveis", Lex, 1999, págs. 31-32.
- [8] In "Constituição da República Portuguesa, Anotada", Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pág. 147.
- [9] In "A Justiça Administrativa, (Lições)", 9ª ed., Almedina, 2007, pág. 110.
- [10] Idem, pág. 114, citando como exemplo Maria João Estorninho, "A reforma de 2002 e o âmbito da jurisdição administrativa", in CJA, n.º 35, págs. 3 e seguintes.
- [11] In Código de Processo dos Tribunais Administrativos, anotado, Vol. I, Almedina, 2006, pág. 54.
- [12] Comentário ao Código de Processo dos Tribunais Administrativos, Almedina, 2005, pág. 17.
- [13] Intenção de que dão nota o Prof. João Caupers, in "Introdução ao Direito Administrativo", 7.ª Ed., 2003, 265; o Conselheiro Santos Serra, in "A Nova Justiça Administrativa e Fiscal Portuguesa", no Congresso Nacional e Internacional de Magistrados na VI Assembleia da Associação Ibero Americana dos Tribunais de Justiça Fiscal e Administrativa, 2006; Mário Esteves de Oliveira e R. Esteves de Oliveira, in "Código do Processo nos Tribunais Administrativos e ETAF Anotado", I, 59 e Dr. Mário Aroso de Almeida, in "Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos", 4.ª Ed., 99, todos eles citados no mesmo Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça.
- [14] In "Constituição da República Portuguesa – Anotada", 3ª Ed., Coimbra Editora, pág. 815)
- [15] In "Dicionário de Contencioso Administrativo", 2007, págs. 117,118.
- [16] In "Curso de Direito Administrativo", Vol. I, 2ª Ed., Almedina, 1994, pág.123, aliás citado no Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 12-07-2007, proc. n.º 012/07, relator Fonseca Ramos in www.dgsi.pt/

con.nsf.

[17] Cfr. a 3ª Ed. da mesma obra, Almedina, 2008, págs. 149, 150.

[18] In op. cit., págs. 55. Note-se no entanto que para este A. “A utilização de um critério material de delimitação pressupõe, então, a existência de um regime de *administração executiva*, em que se define um domínio de actividade, a *função administrativa*, e, nesse contexto, um conjunto de relações onde a Administração é, tipicamente ou nuclearmente, dotada de ***poderes de autoridade*** para cumprimento das suas principais tarefas de realização do interesse público...”, in op. cit., pág. 56. Retomando pois este A. o tradicional critério da intervenção do ente público, investido no *jus imperii*, em acto de *gestão pública*.

[19] Idem, pág. 57.

[20] In “Das Obrigações em Geral”, Volume I, Almedina, 2003, pág. 648.

[21] Alberto Xavier, in “Manual de Direito Fiscal”, Vol. I, Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1974, pág. 42.

[22] In “Manual de Direito Administrativo”, 10ª ed., Tomo I, Coimbra Editora, Lda., 1973, pág. 95.

[23] Luís A. Carvalho Fernandes prefere *implícito* como contraponto de *expresso*, Vd. “Teoria Geral do Direito Civil”, II, 3ª ed., UCL, 2001, pág. 223, Nota 2.

[24] Cfr. Carvalho Fernandes, in op. cit., pág. 228.

[25] In “Direito Civil (Teoria Geral)”, Vol. III, Ed. da AAFDL, 1968, pág. 70.
