

Processo: 2011/09.1TBPDLL1-1
Relator: ANABELA CALAFATE
Descritores: INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA
COMPETÊNCIA MATERIAL
TRIBUNAL COMPETENTE
TAXA
ESTACIONAMENTO
Nº do Documento: RL
Data do Acórdão: 25-05-2010
Votação: UNANIMIDADE
Texto Integral: S
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: IMPROCEDENTE
Sumário:

I – Ao cobrar as taxas pelo estacionamento dos veículos na via pública e ao proceder à fiscalização do cumprimento das regras de estacionamento fixadas no regulamento municipal, podendo até desencadear o procedimento para bloqueamento e remoção dos veículos, a concessionária está a agir no uso de poderes de autoridade em que foi investida através dos contratos de concessão, a fim de prosseguir, no lugar da autarquia, um fim de interesse público e que é o de facultar maior disponibilidade para o estacionamento e fluidez de circulação rodoviária.
II – Nos termos das disposições conjugadas dos art. 1º e 4º nº 1 al f) do ETAF, são os tribunais administrativos os competentes para conhecer da questão relativa à cobrança da taxa sancionatória diária pelo estacionamento não pago pela recorrida à concessionária.
(Sumário da Relatora

Decisão Texto Parcial:
Decisão Texto Integral:

Acordam os Juízes na 1ª Secção do Tribunal da Relação de Lisboa

I – Relatório

“A” – Sistemas de Dados e Comunicações Sa instaurou acção especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contrato no Tribunal Judicial de P... D... contra “B”Lda, pedindo que a Ré seja condenada a pagar-lhe a quantia de 421,72 € acrescida de juros legais vencidos e vincendos, até efectivo e integral pagamento.

Alegou, em síntese:

- a A. é uma sociedade e dedica-se à exploração de estacionamento automóvel mediante contratos de concessão;**
- celebrou vários contratos de concessão com a Câmara Municipal de P... D... para fornecimento, instalação e exploração de parquímetros colectivos, em zonas de estacionamento de duração limitada, tendo passado a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos da cidade;**
- mediante tais contratos, a A. passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos da cidade de P... D... e colocou nos vários locais de estacionamento, máquinas de pagamento com a indicação dos preços e condições de utilização dos mesmos;**

- assim, um condutor que estacione o veículo no local explorado pela A., fica vinculado ao pagamento de um montante que varia consoante o tempo de utilização, conforme regras afixadas no local de estacionamento, devendo deslocar-se a uma das máquinas de bilhetes de estacionamento implantadas no local pela A. e munir-se de um bilhete e proceder à sua colocação em local bem visível do “tablier” do carro;
- a R. estacionou um seu veículo nos vários parques de estacionamento que a A. explora na cidade de P... D... mas não pagou o tempo de utilização conforme regras publicitadas nesses locais apesar de ter conhecimento das condições de utilização desses parques;
- a A., através dos seus funcionários, efectuou a respectiva fiscalização e verificou que esse veículo da R. não era possuidor de bilhete de estacionamento;
- verificada a situação descrita, a A. tem direito a cobrar uma verba que durante o ano de 2005 e até Setembro de 2006 era no valor de 5,40 € e que a partir de 1 de Outubro de 2006 passou a ser no valor de 6,60 € conforme está publicado e afixado nos locais de estacionamento;
- o facto de a R. não ter procedido ao pagamento dos valores pré-estabelecidos pela A. determinou que esta, através de um dos seus agentes e fiscais colocasse no carro da R. um aviso para pagamento da correspondente sanção pela utilização indevida de um estacionamento sujeito a concessão a favor da A.;
- o direito da A. em cobrar os valores devidos pelo estacionamento, não é confundível com a contra-ordenação relativa à infracção cometida pela R. pois independentemente da infracção e suas consequências mantém o direito de cobrar o valor do estacionamento;
- de acordo com o art. 19º do Regulamento do estacionamento na cidade de P... D..., a violação desse Regulamento para além de constituir um ilícito de mera ordenação social, constitui o infractor em responsabilidade civil derivada do não pagamento do estacionamento à concessionária;
- a R. ao estacionar o seu veículo naqueles lugares de estacionamento concordou com todas as cláusulas e condições que lhe foram impostas.

*

Na contestação a Ré invocou, além do mais, a ilegalidade do Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal de P... D... e em consequência a ilegalidade ou nulidade da concessão feita ao abrigo do mesmo e bem assim que o tribunal competente para a causa seria o Tribunal Administrativo e Fiscal de P... D... pois no regulamento de estacionamento fala-se em “taxa” e caso fosse essa a figura jurídica adequada a caracterizar o valor a pagar pelo estacionamento, então teríamos de concluir que o Município de P... D... emprestou algum poder de autoridade à A.

*

A A. respondeu sustentando, em resumo, a legalidade do Regulamento de Estacionamento e a competência do Tribunal Judicial de P... D... pois nos termos do art. 4º nº 2 da Lei Geral Tributária a taxa assenta numa prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares e pressupõe uma contrapartida da entidade administrativa; ora, a A. não é uma entidade administrativa e a celebração de contratos de concessão entre uma entidade pública e uma entidade privada não confere a esta legitimidade para aplicar taxas aos utilizadores dos mencionados parques de estacionamento; os montantes peticionados pela A. não têm carácter de taxa; a R. incorreu numa situação de incumprimento obrigacional que não é susceptível de ser confundido com o conceito de taxa estatuído na Lei Geral Tributária.

*

Após realização da audiência de discussão e julgamento foi proferida decisão na qual se decidiu que o litígio deve ser dirimido pelo tribunal administrativo, pelo que foi declarada a incompetência em razão da matéria do 3º Juízo de P... D... e a Ré absolvida da instância.

*

Inconformada, apelou a A. e tendo alegado, formulou as seguintes conclusões:

- I. A Douta 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 P... D..., 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 proprietária do veículo com a matrícula 00-00-00, e desde 01.01.2005, que a Ré vem estacionando o seu referido veículo automóvel, nos vários parques de estacionamento que a A. explora na cidade de P... D..., 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, da existência de cláusula penal, da aplicação das cláusulas contratuais penais e da ilegalidade do regulamento das zonas de estacionamento.
- V. Tendo o Tribunal “a quo” julgado a excepção da incompetência procedente e, em consequência, a R. foi absolvida 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, nr. 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 - revestido de “ius imperium”.

VII. Sucede porém que, mal andou o Tribunal “a quo” ao julgar precedente a referida exceção.

VIII. Com efeito, a Câmara Municipal de P... D... celebrou com a A. um contrato de fornecimento, instalação e exploração de parquímetro na Cidade de P... D..., 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 “ius 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.

XI. 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 em 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 precedente a excepção invocada pela R., pois nos termos do disposto nos artigos 8º e 7º do Decreto-Lei nr. 269/98, de 1 de Setembro, com referência ao art. 1º do diploma preambular, na redacção dada pelo Decreto-Lei nr. 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, nr. 1, alínea f) do ETAF.

Termos em que deverá ser dado provimento ao presente recurso, devendo a dita sentença recorrida ser revogada e ser o tribunal “A quo” declarado competente

A recorrida não contra-alegou.

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

II – Questões a decidir

A única questão a decidir, como resulta das conclusões da recorrente (art.º 684 n.º 3 e 685º A n.º 1 do CPC), é se cabe à jurisdição administrativa ou à jurisdição comum conhecer da relação material controvertida.

III – Fundamentação

A dinâmica processual relevante para apreciação deste recurso é a descrita no relatório em I, para o qual se remete.

A competência em razão da matéria do tribunal afere-se pela natureza da relação jurídica tal como é apresentada na petição inicial, portanto, no confronto entre o pedido e a causa de pedir.

A regra da competência dos tribunais da ordem judicial segue o princípio da residualidade, isto é, são da sua competência, as causas não legalmente atribuídas à competência dos tribunais de outra ordem jurisdicional (art. 211º nº 1 da CRP, art. 18º nº 1 da LOFTJ aprovada pela Lei nº 3/99 de 13/1 e art. 66º do CPC).

A competência dos tribunais administrativos e fiscais está definida no art. 212º nº 3 da CRP nestes termos: «Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.».

Na data em que a acção foi proposta estava já em vigor o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) aprovado pela Lei 13/2002 de 19/2, com as alterações introduzidas pela Lei 4/2003 de 19/2 e pela Lei 107-D/2003 de 31/12.

Dispõe o art. 1º nº 1 do ETAF 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.»

Por sua vez, o art. 4º nº 1 al f) do ETAF prevê:

«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;».

Segundo Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, o ETAF, num primeiro momento, reflectido no seu art. 1º «(...) assumiu como critério de delimitação da jurisdição administrativa o da natureza administrativa das pretensões ou relações jurídicas que sejam submetidas à apreciação e julgamento dos respectivos tribunais, em plena conformidade, portanto, com a cláusula geral do art. 212º/3 da CRP. Porém, mais à frente, no seu art. 4º - quando aparece a identificar, exemplificadamente, os litígios que à jurisdição administrativa cabe conhecer -, renunciou algumas vezes, pela positiva (atribuindo-lhe competência sobre litígios não administrativos), à aplicação desse critério (...) (cfr Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Vol I, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, anotados, reimpressão da edição de Novembro/2004, pág. 21).

E mais adiante, referem ainda estes autores:

«Mas afinal, o que é que define uma relação jurídica como sendo de natureza administrativa, quais são os factores e critérios a que deve recorrer-se de modo a poder aplicar-se, em função disso, a cláusula material de jurisdição dos tribunais administrativos que se encontra consagrada no art. 212º/3 da CRP?

Diremos, sem grandes preocupações de rigor, que são relações jurídico-administrativas:

i) em princípio, aquelas que se estabelecem entre duas pessoas colectivas públicas ou entre dois órgãos administrativos (relações intersubjectivas públicas e relações inter-orgânicas), desde que não haja nas mesmas indícios claros da sua pertinência ao direito privado;

ii) aquelas em que um dos sujeitos, pelo menos (seja ele público ou privado), actua no exercício de um poder de autoridade, com vista à realização de um interesse público legalmente definido (v. Acórdão do TC nº 746/96 de 29 de Maio, e Vieira de Andrade, A Justiça ..., cit, p.55 e 56);

iii) aquelas em que esse sujeito actua no cumprimento de deveres administrativos, de autoridade pública, impostos por motivos de interesse público (v. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, 2002, p. 137)» (pág. 25/26).

E a propósito do art. 4º nº 1 al f) do ETAF explicam estes autores: «Subsumíveis na jurisdição administrativa, e administrativos, são também os contratos cujo regime substantivo esteja especificamente sujeito a normas de direito público (...)

Regimes substantivos de direito público, por nós, são aqueles em que a parte administrativa goza de poderes de autoridade e, bem assim, aqueles cuja execução é fixada mediante «cláusulas» específicas de interesse público, postas pelo legislador em consideração do objecto implicado no contrato.

(...)

Quanto à submissão a um regime substantivo de direito público dos contratos dos concessionários (...) há que distinguir. Nuns casos, a administratividade desses contratos deriva da existência de factores legais dessa natureza, sem que seja necessário que as partes declarem expressamente que os mesmos ficam sujeitos a um regime substantivo desses.

Sucedem assim quando:

i) a lei preveja que elas façam uso de uma fórmula ou modelo contratual regulado na lei administrativa, como acontece quanto às subempreitadas dos empreiteiros e concessionários de obras públicas (...);

ii) a lei lhes confira expressamente poderes para a prática de actos administrativo, podendo então celebrar contratos substitutivos desses actos [ao abrigo do segmento inicial desta alínea f)].

(...) Para além desses factores legais de ligação dos contratos dos concessionários ao Direito Administrativo, os seus contratos e os dos entes públicos também ingressam na jurisdição administrativa, nos termos da referida alínea f) do art. 4º/1 do ETAF, quando eles declarem expressa e capazmente que os mesmos ficam sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo, designando-os ou regulando-os nesses termos (ou por remissão, clara e inequívoca, para uma lei administrativa substantiva) e desde que, claro está, se trate de contratos celebrados «no âmbito da concessão», directamente ligados ao exercício da actividade concedida, como se prevê nesta alínea f) do art. 4º/1 do ETAF. Fora do âmbito da concessão, os contratos de um concessionário (para aquisição, por exemplo, de viaturas para os seus administradores) são necessariamente de direito privado, estranhos à jurisdição administrativa.» (pág. 56/57/58). No caso concreto a recorrente alegou na petição inicial que celebrou vários contratos de concessão com a Câmara Municipal de P... D... ao abrigo dos quais passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamento naquela cidade e invocou o regulamento do estacionamento da cidade. Juntou o Edital nº 23-B/2004 referente ao projecto de Regulamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada de P... D... e o Aviso nº 4118/2004 contendo o Regulamento das Zonas de Estacionamento

de Duração Limitada de P... D... aprovado por deliberação tomada pela Assembleia Municipal de P... D... na sessão ordinária de 27/4/2004.

A Lei 169/99 de 18/9 estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências e determina no art. 64º nº 1 al u) que 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.

De harmonia com a alegação contida na petição inicial a Câmara Municipal de P... D... celebrou com a recorrente um contrato pelo qual o Município, munido de jus imperii, concessionou àquela a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos nas ruas e demais lugares públicos da cidade de P... D..., estando a concessionária e os utentes sujeitos às regras estabelecidas pelo dito Regulamento.

No Preâmbulo desse Regulamento consta:

«Considerando que a escassez e a dificuldade de estacionamento é um dos problemas com que se depara a cidade de P... D..., (...) importa tomar outras medidas que se mostrem úteis a facultar o maior número possível de disponibilidade para o estacionamento em P... D....

Para o efeito contribuirá o presente Regulamento das zonas de estacionamento tarifado que se espera venha também contribuir para uma maior fluidez de circulação rodoviária no perímetro urbano da cidade.

(...)

Finalmente, julgou-se útil prever a hipótese de concessão conferindo assim ao presente Regulamento uma maior capacidade de adaptação às diversas realidades que emolduram este sector».

No art. 24º do Regulamento prevê-se:

«1- A utilização das zonas de estacionamento de duração limitada dá lugar ao pagamento de uma taxa.

2 – As taxas a pagar pela emissão do cartão de morador, bem como do de estacionamento, constarão da planta anexa a este Regulamento, a qual ficará a fazer parte integrante de taxas do município que poderão variar em função da zona ou local, tempo de permanência nessa zona ou local e, ainda, tipo de utilizador.»

No que respeita a fiscalização e competências, dispõe o art. 22º:

«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 nº 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, (...)**

O art. 23º prevê:

«Compete ao pessoal da fiscalização, dentro das zonas de estacionamento de duração limitada, designadamente:

- a) Esclarecer os utentes sobre as normas estabelecidas no presente Regulamento, (...);**
- (...)**

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.».

Portanto, como contrapartida pelo estacionamento de veículos na via pública os utentes ficam obrigados, nos termos desse Regulamento, ao pagamento de uma verba designada por “taxa” ficando sujeitos a sanções no caso de incumprimento.

Assim, como se refere na análise de caso semelhante ao dos autos no Ac da RL de 20/10/2009 (Proc. 6149/08.4YIPRT.L1-7 – in www.dgsi) «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, 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».

Em suma, perante a causa de pedir apresentada na petição inicial, ao cobrar as taxas pelo estacionamento dos veículos na via pública e ao proceder à fiscalização do cumprimento das regras de estacionamento fixadas no regulamento municipal, podendo

até desencadear o procedimento para bloqueamento e remoção dos veículos, a recorrente está a agir no uso de poderes de autoridade em que foi investida através dos contratos de concessão, a fim de prosseguir, no lugar da autarquia, um fim de interesse público e que é o de facultar maior disponibilidade para o estacionamento e fluidez de circulação rodoviária na cidade de P... D....

Acresce que, na versão apresentada na petição inicial a recorrida tinha conhecimento das condições de utilização dos parques de estacionamento e concordou com todas as cláusulas e condições, aderindo por isso, ao regime substantivo de direito público a que está submetida a utilização desses parques, pelo que nos termos das disposições conjugadas dos art. 1º e 4º nº 1 al f) do ETAF, são competentes para conhecer da acção os tribunais administrativos. Concluindo, não merece censura a decisão recorrida.

IV – Pelo exposto julga-se improcedente a apelação e confirma-se a decisão recorrida.

Custas pela apelante.

Lisboa, 25 de Maio de 2010

**Anabela Calafate
Antas de Barros
Folque de Magalhães**