

## Acórdão do Tribunal dos Conflitos

### Acórdãos T CONFLITOS

<b>Processo:</b>	05/10
<b>Data do Acórdão:</b>	09-06-2010
<b>Tribunal:</b>	CONFLITOS
<b>Relator:</b>	OLIVEIRA MENDES
<b>Descritores:</b>	CONFLITO DE JURISDIÇÃO COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS CONTRATO ADMINISTRATIVO
<b>Sumário:</b>	I - É contrato administrativo um contrato através do qual uma município de concede uma empresa provada a exploração, gestão e manutenção de espaços públicos destinados ao estacionamento de veículos, bem como a instalação e exploração de parquímetros, contrato segundo o qual os utilizadores daqueles espaços de estacionamento ficam obrigados ao pagamento de taxa, cujo montante varia em função do tempo de utilização. II - Cabe aos tribunais administrativos conhecer de acção em que se pretende obter o cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes desse contrato.
<b>Nº Convencional:</b>	JSTA00066483
<b>Nº do Documento:</b>	SAC2010060905
<b>Data de Entrada:</b>	01-03-2010
<b>Recorrente:</b>	A..., NO CONFLITO NEGATIVO DE JURISDIÇÃO, ENTRE O 2º JUÍZO DO TRIBUNAL JUDICIAL DE PONTA DELGADA E OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS *
<b>Recorrido 1:</b>	
<b>Votação:</b>	UNANIMIDADE
<b>Meio Processual:</b>	REC PRE CONFLITO.
<b>Objecto:</b>	AC RL.
<b>Decisão:</b>	DECL COMPETENTE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.
<b>Área Temática 1:</b>	DIR ADM CONT - CONTRATO.
<b>Área Temática 2:</b>	DIR JUDIC - ORG COMP TRIB.
<b>Legislação Nacional:</b>	CONST97 ART211 N1 ART212 N3. LOFTJ03 ART18. ETAFO2 ART1 N1 ART4 N1 F. RGU APROVADO PELO D 19243 DE 1931/01/16 ART96.
<b>Jurisprudência Nacional:</b>	AC CONFLITOS DE 1991/01/31 IN AD N361.; AC CONFLITOS PROC253 DE 1993/07/06.; AC STJ DE 1987/02/03 IN BMJ N364 PAG591.; AC STJ DE 1990/02/30 IN BMJ N394 PAG453.; AC STJ DE 1994/01/12 IN CJSTJ ANO II TI PAG328.; AC STJ DE 1995/05/09 IN CJSTJ ANO III TH PAG968.; AC STA PROC25084 DE 1989/03/09.; AC STA PROC31478 DE 1993/05/13.; AC CONFLITOS PROC5/04 DE 2004/09/23.; AC CONFLITOS PROC11/02 DE 2003/05/13.; AC CONFLITOS PROC21/03 DE 2010/03/05.; AC CONFLITOS PROC5/09 DE 2010/01/20.; AC TC 508/94 IN DR IIS DE 1994/12/13.; AC TC PROC347/97 IN DR IIS DE 1997/07/25.
<b>Aditamento:</b>	
<b>Texto Integral:</b>	Acordam no Tribunal de Conflitos Por decisão proferida no 2º Juízo da comarca de Ponta Delgada, em acção com processo especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contrato, na qual figuram como autora e réu, respectivamente, A....., com sede na Rua ..., ..., Ribeira Brava, e B..., residente na Alameda ..., ..., ..., Ponta Delgada, foi considerado competente para dirimir o pleito o tribunal administrativo. A autora interpôs recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa, instância que confirmou a decisão impugnada. Interpõe agora recurso para o Tribunal de Conflitos. É do seguinte teor o segmento conclusivo da motivação

apresentada:

1. O douto acórdão recorrido entendeu negar provimento ao recurso com fundamento na procedência da excepção da incompetência absoluta do tribunal judicial.
2. No âmbito da sua actividade, a apelante 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 apelante passou a deter a exploração, gestão e manutenção dos estacionamentos da dita cidade.
3. O apelado é proprietário do veículo ..., e desde 01.01.2005 que vem estacionando o seu referido veículo automóvel nos vários parques de estacionamento que a apelante explora na cidade de Ponta Delgada, sem se dignar proceder ao pagamento do tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local.
4. Em sede de audiência de julgamento veio o apelado arguir a excepção da incompetência absoluta do tribunal.
5. O tribunal “a quo” julgou a excepção da incompetência procedente e, em consequência, o apelado foi absolvido da instância.
6. Interposto recurso da sentença proferida em 1ª instância, 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 artigo 4º, n.º 1, alínea f), do ETAF, em virtude do contrato de locação de estacionamento celebrado entre o réu e a apelante, contrato de direito público e não de direito privado, a concessionária surge na relação com o particular investida de prerrogativas próprias de um sujeito de direito público — Câmara Municipal — revestido de “ius imperium”.
7. Sucede, porém, que mal andou o Tribunal “a quo” ao julgar procedente a referida excepção.
8. Com efeito, a Câmara Municipal de Ponta Delgada celebrou com a apelante um contrato de fornecimento, instalação e exploração de parquímetros na cidade de Ponta Delgada, nos termos da qual a apelante 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, devendo respeitar as taxas que o município vier a fixar.
9. Todavia, o contrato celebrado entre a apelante e o apelado não se confunde com os contratos de natureza pública, celebrados entre uma entidade privada e uma entidade pública, munida de “ius imperium”.
10. Na verdade, o contrato celebrado entre a apelante e o apelado é de natureza privada e não de natureza pública, uma vez que a apelante não se encontra munida de “ius imperium”,

pois a apelante ao actuar perante terceiros, neste caso o apelado, não se encontra munida de poderes de uma entidade pública, antes com os poderes inerentes a uma qualquer entidade privada.

11. E, em momento algum, a apelante e o apelado estabeleceram por convenção a submissão ao regime substantivo de direito público a relação jurídica em que ambos são partes.

12. Pelo que, contrariamente ao entendimento do Tribunal “a quo”, o contrato estabelecido entre apelante e apelado relativo a parqueamentos, por si explorados, é de direito privado, cuja violação é susceptível de fazer o utilizador incorrer em responsabilidade contratual por incumprimento do referido contrato.

13. 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 situação de subordinação de situação criada pelo seu comportamento ao regime jurídico das relações contratuais, com a eventual necessidade de algumas adaptações.

14. 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 uma proposta tácita temporária de um espaço de estacionamento mediante retribuição.

15. Assim, estabelecendo a apelante e o apelado uma relação contratual de facto, o tribunal competente é o tribunal judicial e não o tribunal administrativo e fiscal.

16. Perante o exposto, mal andou o Tribunal “a quo” ao julgar procedente a excepção invocada pelo apelado, pois nos termos do disposto nos artigos 7º e 8º, do Decreto-lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, com referência ao artigo 1º do diploma preambular, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 303/07, de 24 de Agosto, o tribunal recorrido é o tribunal competente.

17. Assim, o Tribunal “a quo” aplicou erradamente o disposto no artigo 4º, n.º 1, alínea f), do ETAF.

O recorrido não contra-motivou.

O Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu circunstanciado parecer no qual defende que a competência para a decisão da causa cabe aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, com o fundamento de que a pretensão que a apelante veio exercer a juízo emerge de uma relação jurídica administrativa, tendo por objecto a execução de contrato que as partes submeteram a um regime substantivo de direito público. Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Única questão a apreciar é a de saber qual o tribunal materialmente competente para conhecer a acção intentada pela demandante A...., contra B..., mais concretamente, se a competência cabe aos tribunais judiciais ou aos tribunais administrativos.

Primeira observação a fazer é a de que a determinação do tribunal materialmente competente, como este Tribunal de Conflitos, o Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo têm afirmado inúmeras vezes, deve partir da análise da estrutura da relação jurídica material submetida à apreciação e julgamento do tribunal, segundo a versão apresentada em juízo pelo autor, isto é, tendo em conta a pretensão concretamente formulada e os respectivos fundamentos — pedido e causa de pedir (- Cf. entre outros os acórdãos do Tribunal de Conflitos, de 91.01.31, AD, 361 e de 93.07.06, Conflito n.º 253, do STJ, de 87.02.03, *BMJ* 364, 591, de 90.02.20, *BMJ* 394, 453, de 94.01.12, *CJ(STJ)*, II, I, 328 e de 95.05.09, *CJ (STJ)*, III, II, 968, e do STA, de 89.03.09, Recurso n.º 25084, de 93.05.13, Recurso n.º 31478, de 00.10.03, Recurso n.º 356 e de 00.07.11, Recurso n.º 318.

No mesmo sentido se pronunciam Alberto dos Reis, *Comentário Código de Processo Civil*, 1.º, 110 e Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1.º, 88.) .

É pois a estrutura da causa apresentada pela parte que recorre ao tribunal que fixa o tema decisivo para efeitos de competência material, o que significa que é pelo *quid decidendum* que a competência se afere, sendo irrelevante qualquer tipo de indagação atinente ao mérito do pedido formulado, ou seja, sendo irrelevante o *quid decisum* (Como expressamente se refere no acórdão do Tribunal de Conflitos de 03.05.13, proferido no Conflito n.º 11/02, a competência dos tribunais em razão da matéria afere-se pelo *quid decidendum* e não pelo *quid decisum*, ou seja, a determinação do tribunal materialmente competente para o conhecimento da pretensão deduzida pela demandante deve partir do teor dessa pretensão e dos fundamentos em que se baseia sendo, para este efeito, irrelevante o juízo de prognose que se possa fazer relativamente à viabilidade da mesma, por se tratar de questão atinente ao mérito da causa — no mesmo sentido o acórdão do Tribunal de Conflitos de 04.09.23, proferido no Conflito n.º 5/04. ).

Do exame e análise da petição inicial da acção que subjaz aos autos, resulta que a demandante pretende que o demandado seja condenado a pagar-lhe certa e determinada importância, acrescida de juros de mora, com o fundamento de que, sendo detentora da exploração e gestão de espaços de estacionamento para veículos na cidade de Ponta Delgada, mediante contrato de concessão celebrado com o Município de Ponta Delgada, contrato segundo o qual os utilizadores daqueles espaços de estacionamento ficam obrigados ao pagamento de taxa, cujo montante varia em função do tempo de utilização, montante que atinge o valor de € 6,90 no caso de falta do pagamento devido, o demandado, entre 1 de Janeiro de 2005 e 15 de Outubro de 2007, utilizou por diversas vezes

aqueles espaços de estacionamento sem que haja procedido ao pagamento das quantias devidas.

Segunda observação a fazer é a de que os tribunais judiciais gozam de competência genérica ou não discriminada, o que significa que são competentes para o conhecimento de todas as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional — artigos 211º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e 18º, da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

Ao invés, os tribunais administrativos têm a sua competência limitada às causas que lhe são especialmente atribuídas, atribuição que segundo o artigo 212º, n.º 3, da Constituição da República, se cinge ao julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (Apesar de a competência dos tribunais administrativos ser limitada, por confronto com a competência genérica dos tribunais judiciais, pode-se e deve-se actualmente afirmar que os tribunais administrativos e fiscais são os tribunais comuns em matéria administrativa e fiscal, tendo reserva de jurisdição nessas matérias, excepto nos casos em que, pontualmente, a lei atribua competência a outra jurisdição — neste preciso sentido os acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 508/94 e 347/97, publicados nos *DR* de 94.12.13 e de 97.07.25, bem como os acórdãos do STA de 96.10.03 e de 03.02.27, proferidos nos Recursos n.ºs 41.403 e 285/03.).

Em concretização da norma constitucional, o actual Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais estabelece no n.º 1 do artigo 1º:

*«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».*

Sendo que no artigo 4º daquele Estatuto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 59/08, de 11 de Setembro, sob a epígrafe de “âmbito da jurisdição”, se preceitua que:

*«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 que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público;*

*...».*

Como claramente resulta dos autos, após deliberações tomadas pela Assembleia Municipal e a Câmara Municipal de Ponta Delgada, o Município de Ponta Delgada celebrou dois

contratos de concessão com a demandante/recorrente “A...”, precedidos de concurso público, nos termos dos quais o município adjudicou a concessão, exploração, gestão e manutenção de um parque de estacionamento, bem como a instalação e exploração de quarenta e dois parquímetros (Por escritura pública posteriormente outorgada, sob a epígrafe de “Adenda-Concessão”, foi concessionada pelo Município de Ponta Delgada à demandante/recorrente “A...” a instalação e exploração de mais setenta parquímetros.), sendo da responsabilidade da Câmara a definição dos lugares de estacionamento e de instalação dos parquímetros, a instalação e conservação da sinalização vertical e horizontal necessária ao objecto da concessão, obrigando-se a demandante, além do mais, a cumprir o estipulado no “Regulamento de Estacionamento de Duração Limitada” e a respeitar as taxas que o município fixar. Tais contratos, atenta a veste em que neles intervém o Município de Ponta Delgada, concessionando a exploração, gestão e manutenção de espaços públicos destinados ao estacionamento de veículos, bem como a instalação e exploração de parquímetros, ter-se-ão de considerar contemplados na primeira parte da alínea f) do n.º 1 do artigo 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (- Como se refere no acórdão deste Tribunal de Conflitos de 05.03.10, proferido no Processo n.º 21/03, o que distingue o contrato administrativo do contrato de direito privado é a presença de um contraente público e a ligação do objecto do contrato às finalidades de interesse público que esse ente prossiga, bem como as marcas de administratividade e os traços reveladores de uma ambiência de direito público existentes nas relações que neles se estabelecem.). Por outro lado, como se refere no acórdão recorrido, tendo em conta que no âmbito dos contratos de concessão celebrados a demandante/recorrente “A...” se vinculou expressamente ao Regulamento de Estacionamento de Duração Limitada do Município de Ponta Delgada, recai sobre a mesma o ónus de conformar a sua actuação com o previsto naquele diploma e agir no âmbito dos poderes que o mesmo lhe confere, nomeadamente na sua relação com terceiros particulares que usufruem dos espaços de estacionamento concessionados, os quais, enquanto seus utilizadores, passam a estar sujeitos às condições e regras daquele Regulamento, situação que cai na previsão da parte final da alínea f) do n.º 1 do artigo 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Assim sendo, dúvidas não restam de que para conhecer a presente acção são competentes os tribunais administrativos (Neste preciso sentido, perante caso análogo, pronunciou-se este Tribunal de Conflitos no acórdão de 10.01.20, proferido no Processo n.º 5/09.).

\*

Termos em que se acorda negar provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida, declarando-se competente para conhecer da matéria objecto da acção intentada pela recorrente os tribunais da jurisdição administrativa.

Sem tributação — artigo 96º, do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 19 243, de 16 de Janeiro de 1931.

\*

Lisboa, 9 de Junho de 2010. - *António Jorge Fernandes de Oliveira Mendes* (relator) - *Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespanhol* - *José Adriano Machado Souto de Moura* - *Luís Pais Borges* - *Jorge Manuel Lopes de Sousa* - *Maria Angelina Domingues*.