

Processo: 033/04
Data do Acórdão: 03-11-2004
Tribunal: 2 SUBSECÇÃO DO CA
Relator: FERNANDA XAVIER
Descritores: CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO.
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.
PAGAMENTO.
PRESCRIÇÃO.

Sumário: I - A Lei 23/96, de 26.07 criou no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.
II - Embora o âmbito da Lei 23/96 não se restrinja aos meros consumidores finais, foram estes que, como se diz na "exposição de motivos" enunciada na Proposta de Lei, a mesma visou especialmente proteger.
III - O artº10º, nº1 da citada Lei, ao estabelecer um prazo de prescrição de seis meses do direito de exigir o pagamento do preço do serviço prestado após a sua prestação, constitui um dos referidos mecanismos para protecção dos consumidores finais.
IV - Tal prazo não se aplica a dívidas resultantes de fornecimento de energia eléctrica em baixa tensão, para iluminação pública, urbana ou rural, efectuado em cumprimento de um contrato de concessão de serviço público celebrado entre a Autora e a Ré Câmara Municipal.
V - Com efeito, as relações entre a Autora e a Ré, no âmbito do referido contrato de concessão, não são as de mero utente ou consumidor final, mas as do titular do serviço público, para com o concessionário desse serviço, para o qual transferiu a gestão do mesmo.

Nº Convencional: JSTA00061222
Nº do Documento: SA120041103033
Data de Entrada: 13-01-2004
Recorrente: A...
Recorrido 1: CM DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: REC JURISDICIONAL.
Objecto: SENT TC LISBOA.
Decisão: PROVIDO.
Área Temática 1: DIR ADM ECON - CONCESSÕES SERVIÇO PUBL.
Legislação Nacional: L 23/96 DE 1996/07/26 ART1 ART10 N1.
DL 159/99 DE 1999/09/14 ART13 N1 B ART17 N1.
DL 344-B/82 DE 1982/01/09 ART3 N1 B.

Aditamento:

▼ **Texto Integral**

Texto Integral:

Acordam, em conferência, os juizes da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

I - RELATÓRIO

A... CRL, com os sinais dos autos, interpõe recurso do despacho saneador do Mmo. juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TACL), que julgou procedente a excepção de caducidade do direito de exigir o preço do serviço de fornecimento de energia

eléctrica prestado pela Autora, ora recorrente, e absolveu do pedido a Ré CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS, na presente acção declarativa de condenação sob a forma ordinária. A recorrente termina as suas alegações de recurso, formulando as seguintes CONCLUSÕES:

A. Mediante escritura pública celebrada em 26 de Setembro de 1953, a Recorrente e a Recorrida celebraram entre si um contrato de concessão de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

B. Sendo que tal contrato se encontra em vigor e validamente eficaz desde há 50 anos.

C. Entretanto, aquando da análise dos seus dados contabilísticos, a Recorrente veio a verificar que a Recorrida, a partir de 1 de Janeiro de 1989, deixou de efectuar o pagamento relativo ao fornecimento de energia eléctrica para a iluminação pública da freguesia do Loureiro.

D. Fornecimento esse da responsabilidade da Recorrente, de acordo com o referido contrato de concessão.

E. A mui douta sentença deu provimento à excepção peremptória de prescrição, fundamentada no artº10º, nº1 da Lei nº23/96, de 26 de Julho, que havia sido invocada pela Recorrida na sua contestação.

F. Salvo melhor opinião, a referida excepção peremptória da prescrição nunca deveria ter sido julgada procedente, nem tão pouco se deveria ter considerado a Lei nº23/96, de 26 de Julho, aplicável ao caso. Assim,

G. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações representadas, sendo que

H. De acordo com o artº17º, nº1 da Lei nº159/99, de 14 de Setembro, «é da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos seguintes domínios: a) Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão b) Iluminação pública urbana e rural.

I. “Um contrato administrativo é um contrato pelo qual uma pessoa se obriga para com a administração a colaborar no desempenho de atribuições administrativas, sujeitas às exigências do interesse público» (Marcelo Caetano, in Manual de Direito Administrativo, pág.284).

J. Consideram-se contratos administrativos os de concessão de serviços públicos essenciais (artº178º, nº2, c) do CPA), como o contrato de fornecimento de energia eléctrica, a cargo do Recorrente.

K. Estamos perante um contrato administrativo, cujo objecto é o fornecimento de energia eléctrica de baixa tensão e que visa a prossecução de serviços públicos essenciais, da competência das autarquias (artº17º, nº1 da Lei 159/99), neste caso da Recorrida, entre os quais a iluminação pública urbana e rural.

L. Deste modo, torna-se pouco plausível a aplicabilidade da Lei nº23/96, de 26 de Junho, dado que a mesma cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.

M. Nos termos do seu artº1º, nº3 «considera-se utente (...) a pessoa

singular ou colectiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo». Ora

N.A recorrida é uma pessoa colectiva de direito público, a quem incumbe a realização de fins públicos, designadamente a prestação de serviços essenciais como o fornecimento de energia eléctrica para a iluminação pública urbana e rural.

O.Sendo que os utentes desses mesmos serviços serão os munícipes, ou seja, os cidadãos representados pela autarquia aqui Recorrida.

P. Acresce que, nos termos do artº2º, nº1 da Lei nº23/96, “ As organizações representativas dos utentes têm direito de ser consultadas quanto aos actos de definição do enquadramento jurídico dos serviços públicos e demais actos de natureza genérica que venham a ser celebrados entre (...) as autarquias e as entidades concessionárias.”

Q.Assim, estabelecendo-se um direito de participação dos utentes, quando em causa esteja a prestação de um serviço público essencial, distingue-se inequivocamente, na lei, pessoas jurídicas completamente diferentes. As organizações representativas dos utentes, as autarquias e as entidades concessionárias.

R. Respectivamente, os munícipes, enquanto consumidores e utentes da iluminação pública, a Recorrida e a Recorrente.

S. Do exposto, resulta a total inaplicabilidade da Lei nº23/96 ao presente caso e, conseqüentemente, do prazo de prescrição de seis meses previsto no artº10º deste diploma.

T. Torna-se assim manifestamente infundada a douta sentença recorrida.

U. Por ter violado, além do mais, o disposto no artº309º do CC.

*

Contra-alegou a recorrida, concluindo pela manutenção do decidido.

*

O Digno Magistrado do MP emitiu o seguinte parecer:

«A sentença sob recurso, julgando procedente a excepção de caducidade/prescrição que havia sido invocada, absolveu a R. Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis do pedido referente a importâncias em dívida à A por fornecimento de energia eléctrica no âmbito de um contrato de concessão entre ambos celebrado.

Para tanto, ponderou-se na decisão que a R. deveria ser considerada “utente” à luz da definição constante do nº3 do artº1º da Lei nº23/96, de 26.07, e, como tal, de harmonia com o disposto no artº10º, nº1 do mesmo diploma, o direito de exigir o pagamento do preço do serviço prestado teria prescrito seis meses após a sua prestação.

Inconformada com essa decisão, vem a recorrente defender a inaplicabilidade da referenciada Lei ao caso em apreço, para o que argumenta que a R. Câmara não deveria ser qualificada como “ utente” do serviço público essencial de fornecimento de energia eléctrica, desde logo porque ela própria teria a competência de planear, gerir e realizar investimentos no domínio da iluminação pública e rural, nos termos do artº17º, nº1 da Lei nº159/99, de 14 de Setembro.

Vejam os:

A Lei nº23/96, de acordo com a sua própria epígrafe, criou no “ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais”, tendo ao definir o âmbito da sua aplicação e finalidade considerado no nº3 do artº1º que era “utente para os efeitos previstos neste diploma, a pessoa singular ou colectiva a quem o prestador de serviço se obriga a prestá-lo.

Ora, em meu entender, a noção de utente prevista nesse nº3, potencialmente abrangendo a R. Câmara enquanto pessoa colectiva e a quem a ora recorrente forneceu energia eléctrica, não pode ser dissociada do objectivo essencial consagrado na lei e que expressamente visava proteger o utente de serviços públicos essenciais.

Acontece que não se me afigura que, para efeito de aplicabilidade do regime constante do diploma em causa, a R. Câmara possa ser qualificada como mero utente de serviço público essencial, já que ela própria é a garante e responsável da prestação do serviço de fornecimento de energia eléctrica pública à comunidade que serve, muito embora, na situação em apreço, tenha transferido para uma empresa privada a concretização dessa prestação.

Daí que o regime previsto na Lei nº23/96, incluindo a previsão prescricional do seu artigo 10º, apenas deva ser aplicado e proteger pessoas singulares e colectivas que usufruam do direito de exigir a prestação de serviços públicos essenciais e não as entidades públicas responsáveis por essa prestação, designadamente no domínio das relações entre estas e as concessionárias.

Em reforço desse entendimento, como vem alegado pela recorrente, poderá invocar-se o direito de participação conferido no artº10º do diploma às organizações representativas de utentes na definição do enquadramento jurídico dos serviços públicos, enquanto entidades diferenciadas das próprias autarquias e das concessionárias.

Concluindo, a meu ver, a decisão recorrida padece de erro de julgamento ao considerar aplicável ao pedido formulado o prazo de prescrição de seis meses constante do artº10º da Lei nº23/96».

Colhidos os vistos legais, foi o processo à conferência, tendo sido decidido, por acórdão de 06.07.2004, ordenar a junção aos autos de certidão da escritura que titula o contrato de concessão a que se alude no artº1º da petição inicial, a qual foi junta pela Autora a fls. 143 e seguintes, tendo, de seguida sido ainda ordenada a junção de certidão do caderno de encargos dado por reproduzido na referida escritura e onde constarão os termos do contrato, o que não foi satisfeito, tendo a Ré alegado não o ter localizado, não obstante as buscas feitas nesse sentido.

Cabe, pois, decidir.

*

II- OS FACTOS

Consideram-se assentes os seguintes factos, alegados pela Autora e não impugnados pela Ré na contestação, relevantes para a decisão do presente recurso jurisdicional:

- a) A Autora celebrou com a Ré, por escritura pública de 19.02.1934, um contrato de concessão de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, para iluminação pública da freguesia do Loureiro, concelho de Oliveira de Azeméis, energia essa que a Autora adquiria então à ... e actualmente à ... SA (cf. documento de fls.143 e seguintes).
- b) Por força do contrato referido em a), a A ficou obrigada a fornecer à Ré e esta a adquirir-lhe a referida energia eléctrica e a efectuar o respectivo pagamento, nas condições estipuladas no contrato.
- c) A partir do mês de Janeiro de 1989, a Ré deixou de efectuar o pagamento referente ao consumo de energia eléctrica fornecida pela A, não obstante interpelada para efectuar o pagamento das facturas em dívida e que, mensalmente, lhe são remetidas.
- d) A Ré foi citada para a presente acção em 31.10.2001 (cf. fls.18).

*

III- O DIREITO

A decisão recorrida julgou procedente a excepção de caducidade do direito de exigir o pagamento do preço do serviço prestado, invocada pela Ré na sua contestação e absolveu esta do pedido, decisão com que a Autora não concorda, por entender não ser aplicável, ao caso, o prazo de prescrição previsto no n.º1 do art.º10º da Lei n.º23/96, de 26.07, como se decidiu, daí o presente recurso jurisdicional.

A questão sob recurso é, pois, tão só a de saber se ao presente caso é aplicável o citado preceito legal, nos termos do qual «*O direito de exigir o pagamento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação*».

A Lei 23/96, de 26.07, criou no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.

Efectivamente, como resulta do art.º1º da citada Lei, a mesma «*consagra regras a que deve obedecer a prestação de serviços públicos essenciais em ordem à protecção do utente*» (n.º1), como é o caso do «*serviço de fornecimento de energia eléctrica*» (n.º2,b), considerando-se «*utente, para os efeitos previstos neste diploma, a pessoa singular ou colectiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo*.» (n.º3)

Ora, entendemos que a Autora tem razão quando defende que, ao caso, não é aplicável o curto prazo de prescrição (e não de caducidade) previsto no n.º1 do art.º10º da citada Lei n.º 23/96, porque a Ré não pode ser considerada *utente* para efeitos da referida Lei.

Na verdade, como se fez constar da *exposição de motivos* da referida Lei, enunciada na Proposta de Lei n.º20/VII, aprovada em Conselho de Ministros de 28 de Março de 1996 e publicada no DR II Série, n.º33, de 4 de Abril de 1996, «*É tarefa do Estado prover à satisfação de necessidades essenciais e contribuir para o bem estar e a qualidade de vida de todos*. (...).

O presente diploma tem em vista o regime jurídico de serviços públicos essenciais. Nas sociedades modernas, os serviços de fornecimento de água, gás, electricidade e telefone, exigem especial

atenção do legislador, atenta a sua especial natureza e características. É em relação a estes serviços que mais se justifica, desde já, a intervenção do legislador, em ordem à protecção do utente dos mesmos.

Domínio tradicional do Estado, Regiões Autónomas, Autarquias e empresas públicas, os serviços públicos essenciais, já hoje entregues também a empresas privadas, são fundamentais para a prossecução de um nível de vida moderno e caracterizam-se tendencialmente pela sua universalidade, por serem prestados em regime de monopólio (local, regional ou até nacional) e por deverem atender a envolventes especiais, que não a mera óptica comercial ou economicista.

Isso implica que a prestação de serviços públicos essenciais deva estar sujeita ao respeito por certos princípios fundamentais, em conformidade com a índole e as características desses serviços – princípio da universalidade, igualdade, continuidade, imparcialidade, adaptação às necessidades e bom funcionamento - assim como implica que ao utente sejam reconhecidos especiais direitos e à contraparte, impostas algumas limitações à sua liberdade contratual. A necessidade de proteger o utente é maior quando ele não passa de mero consumidor final. Mas isso não significa que o legislador deva restringir o âmbito deste diploma a tal situação. Encara-se o problema em termos gerais, independentemente da qualidade em que intervém o utente de serviços públicos essenciais, sem prejuízo de se reconhecer que é a protecção do consumidor a principal razão que justifica este diploma e de nele se consagrar uma protecção acrescida para o consumidor quando é caso disso. (...)»

É, pois, manifesto que, embora o âmbito da Lei nº23/96 não se restrinja aos meros consumidores finais, foram estes, como se diz na «*exposição de motivos*», que se visou especialmente proteger com o referido diploma legal, sejam eles pessoas singulares ou colectivas. Ora, o artº10º da citada Lei, ao estabelecer prazos de prescrição e de caducidade de seis meses, constitui, sem dúvida, uma protecção acrescida para esses consumidores.

Ora, a Ré não é o *utente* e muito menos o *consumidor final* do serviço público de fornecimento de energia eléctrica para iluminação pública, prestado pela Autora.

A Ré é antes a responsável por esse serviço público, que tem de garantir aos munícipes e cuja gestão transferiu para a Autora, através de um contrato de concessão.

Com efeito, as autarquias dispõem de atribuições, entre outros, no domínio da energia (cf. artº13º, nº1, b) do DL 159/99, de 14.09). Assim e nos termos do nº1 do artº17º do citado DL 159/99, é da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos, nos domínios da “*Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão*” e da “*Iluminação pública urbana e rural*” (cf. anteriormente, do artº8º, c) da Lei nº77/84, de 08.03), para o que se podem socorrer, como no caso, de empresas privadas para a prestação desses serviços, transferindo temporariamente e em

exclusivo os poderes necessários para o efeito (gestão indirecta), mediante contrato de concessão (cf. artº3º, nº1, b) DL 344-B/82, de 01.09)

Mas, sabido é que, nestes casos, o concedente mantém a titularidade dos direitos e poderes relativos à organização e gestão do serviço público concedido, como o poder de regulamentar e de fiscalizar a gestão do concessionário, aplicando-se aqui, no essencial, os princípios da tutela administrativa. O serviço público concedido nunca deixa, pois, de ser uma atribuição e um instrumento da entidade concedente, que continua a dona do serviço, sendo o concessionário a entidade que recebe o encargo de geri-lo, por sua conta e risco cf. neste sentido, o Prof. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, p. 1081 e seguintes.

Mas, assim sendo, as relações entre a Autora e a Ré, no âmbito do referido contrato de concessão, não são as de um mero utente para com o fornecedor do serviço público, mas as do titular do serviço público para com o concessionário para o qual transferiu a gestão do mesmo.

Não é, afinal, à Ré, como consumidor, que o serviço público aqui em causa se destina, mas sim aos seus munícipes, cabendo aos órgãos municipais garantir essa prestação, através da concessionária, aqui Autora e ora recorrente.

E que a Ré não é um mero *consumidor final* ou mesmo *utente* para efeitos do nº3 do artº10º da citada Lei, resulta também do artº2º da citada Lei nº23/96.

Com efeito, ali se dispõe que:

«1. *As organizações representativas dos utentes têm o direito de ser consultadas quanto aos actos de definição do enquadramento jurídico dos serviços públicos e demais actos de natureza genérica que venham a ser celebrados entre o Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias e as entidades concessionárias* ».

2. *Para esse efeito, as entidades públicas que representem o Estado, as Regiões Autónomas ou as Autarquias nos actos referidos no número anterior, devem comunicar atempadamente às organizações representativas dos utentes os respectivos projectos e propostas, de forma que aquelas se possam pronunciar sobre estes no prazo que lhes for fixado e que não será inferior a 15 dias.*

3. (...)».

Ou seja, estabelece-se neste preceito legal, uma clara diferenciação entre os *utentes* dos serviços públicos essenciais abrangidos pelo diploma e definidos no nº3 do artº1º, por um lado, e as entidades obrigadas à satisfação desses serviços públicos essenciais, designadamente as *autarquias e os concessionários* desses serviços, por outro.

Do que se conclui, que ao crédito invocado pela Autora não é aplicável o prazo de prescrição previsto no nº1 do artº10º da citada Lei 23/96, já que o crédito que a Autora vem exigir nestes autos é um crédito sobre a Ré Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, por

incumprimento de obrigação assumida por esta no contrato de concessão do serviço público de fornecimento de energia eléctrica para iluminação pública de uma das suas freguesias e não um crédito sobre os consumidores ou utentes desse serviço público, tais como definidos no nº3 do artº1º do mesmo diploma.

E, assim sendo, a decisão recorrida padece do invocado erro de julgamento, pelo que não se pode manter.

*

IV- DECISÃO

Termos em que, acordam os juízes deste Tribunal, **em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogar a decisão recorrida e ordenar a baixa dos autos ao Tribunal “ a quo”, para ulteriores termos se a tanto nada obstar.**

Sem custas.

Lisboa, 3 de Novembro de 2004. – Fernanda Xavier (relatora) – António Madureira – Alberto Augusto Oliveira.