

Processo: 313901/11.2YIPRT.G1
Relator: MARIA LUÍSA RAMOS
Descritores: COMPETÊNCIA MATERIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
TRIBUNAL COMUM
CONCESSIONÁRIO
ÁGUAS

Nº do Documento: RG
Data do Acórdão: 04-04-2013
Votação: UNANIMIDADE
Texto Integral: S
Privacidade: 1
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: IMPROCEDENTE
Indicações Eventuais: 1ª SECÇÃO CÍVEL
Sumário:

É da competência dos Tribunais Administrativos, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do ETAF, em conjugação com o n.º 3 do artº 214º da Constituição da República Portuguesa, a acção em que actuando a Autora, na qualidade de concessionária e nos termos dos Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água ao Concelho de Fafe e do Contrato de Concessão celebrado com o Município de Fafe, e no âmbito deste, exclusivamente, os poderes de autoridade, caracterizadores de ius imperii, se mantêm na entidade concedente, não podendo, ainda, os serviços de fornecimento de água prestados pela requerente, na qualidade de concessionária de órgão público, ser realizados por qualquer entidade particular. (Sumário elaborado pela Relatora)

Decisão Texto Integral:

Acordam no Tribunal da Relação de Guimarães

“ I..., S.A. “, instaurou acção especial para cumprimento de obrigações pecuniárias, n.º 313901/11.2YIPRT, do 3º Juízo, do Tribunal Judicial de Fafe, contra contra “ E..., Lda “, peticionando a quantia de € 208,18, alegando que no âmbito da sua actividade comercial, por concessão da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe, efectuou um contrato com a requerida tendo sido prestado à requerida os serviços contratados, sendo que findo o prazo de vencimento, o pagamento devido não foi efectuado.

Por despacho proferido nos autos, em 31/1/2013, o Mº Juiz “ a quo “ declarou o Tribunal incompetente em razão da matéria para os termos da causa, considerando para tal competente a jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e, absolveu a Ré da instância.

Inconformada, veio a Autora interpor recurso de apelação de tal decisão.

O recurso foi recebido como recurso de apelação, com subida imediata, nos próprios autos e efeito meramente devolutivo.

Nas alegações de recurso que apresenta, a apelante formula

as seguintes conclusões:

1ª – Vem o presente recurso interposto da aliás douta sentença de fls..., datada de 8 de Junho de 2012, através da qual se decidiu julgar verificada a excepção dilatória de incompetência absoluta e consequentemente declarar o Tribunal Judicial de Fafe materialmente incompetente para julgar a acção que a ora Recorrente intentou contra o ora Recorrido, absolvendo o aí Réu da instância.

2ª – Sustenta tal decisão que a Recorrente “ao fixar, liquidar e cobrar tarifas ou taxas aos particulares no quadro da sua actividade de concessionária está a agir no exercício de poderes administrativos” pelo que “a jurisdição competente para conhecer o litígio em apreciação é a jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais”.

3ª – Porém a relação contratual em causa nestes autos é uma relação jurídica de direito privado, no âmbito de um contrato de prestação de serviços (abastecimento de água e saneamento), com obrigações emergentes desse mesmo contrato.

4º – A Recorrente não actua revestida de um poder público, não tendo as partes submetido a execução do contrato em causa a um regime substantivo de direito público (cfr. artigo 4º, nº 1, alínea f, a contrario, do ETAF).

5ª – A Recorrente não impõe taxas, nem tarifas, antes presta serviços, por força de um contrato celebrado com o recorrido, cuja contrapartida se intitula de preço, nos termos dos Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água ao Concelho de Fafe e do Contrato de Concessão celebrado entre a Autora e o município de Fafe, regulamento esse que impõe as referidas taxas e tarifas, bem como outras regras de conduta, seja à recorrente, seja ao recorrido.

6ª – Nos caso em apreço não está em questão a competência para conhecer das questões relativas à validade de regulamentos administrativos ou de contratos administrativos, mas sim da competência para conhecer das questões relativas à validade do contrato celebrado entre a ora Recorrente e o ora Recorrido e da execução e do seu cumprimento pelos outorgantes, o qual é uma manifestação de uma relação jurídica de direito privado.

7ª – Nesta parte, em que a recorrente se limita a fornecer bens ao Recorrido, tendo este como obrigação pagar o preço correspondente e os acréscimos legais e regulamentares, não está em causa qualquer relação jurídico administrativa, nem o contrato celebrado entre as partes tem natureza de contrato administrativo, logo à partida porque a relação em causa se destina a prover as necessidades do recorrente e não quaisquer fins de “interesse público”.

8ª – Apesar da Recorrente se tratar de uma empresa concessionária de um serviço público essencial, para determinar a natureza pública ou privada das relações

jurídicas que esta estabelece, será necessário determinar em concreto se o fim visado é de interesse público ou geral, sendo este corolário exibido de forma plana pela doutrina existente.

9ª – O regime substantivo previsto na Lei n.º 23/96 de 26 de Julho, que regula o fornecimento e prestação de “serviços públicos essenciais” é um regime substantivo de direito privado, enformando não só a relação entre recorrente e recorrido, mas igualmente as distribuidoras de gás, electricidade, operadoras de serviços de transmissão de dados ou serviços postais.

10ª – A expressão “serviços públicos essenciais”, prevista na Lei n.º 23/96, de 26 de Julho não tem correspondência com a definição de interesse público.

11ª – Ao invés, ao relacionar a actividade da Recorrente e os serviços que presta ao Recorrido na supra identificada lei, o legislador pretendeu submeter todos os contratos dessas categorias a um regime idêntico, que é de direito civil.

12ª – É certo que, no tocante à criação e à fixação de taxas pela prestação de um serviço público, correspondendo ao exercício de poderes públicos, apenas a jurisdição administrativa se pode pronunciar, mas tal questão não tem qualquer correspondência com o objecto do litígio, tal qual foi conformado pela Recorrente na petição inicial, uma vez que este se destina unicamente a obter a cobrança da contraprestação que lhe é devidos pelo Recorrido pelo fornecimento de água e saneamento e respectivos acréscimos regulamentar e legalmente impostos.

13ª – A decisão proferida no Acórdão da Relação de Guimarães proferido no processo 12698209.2YIPRT.G1, na argumentação do qual se sustenta a decisão recorrida, está em directa oposição com o sentido da decisão proferida no processo n.º 103108.8TBFAF.G1, desta mesma Relação.

14ª – Nesta medida, é forçoso concluir que ao julgar procedente a excepção de incompetência material, alegada pelo Réu, ora recorrido, na oposição, andou mal o Tribunal a quo, fazendo uma errada interpretação das disposições conjugadas dos artigos 1º n.º 1 e 4º n.º 1 do ETAF, violando assim o disposto no artigo 66º do CPC e o artigo 24º e 26º da LOFTJ, pelo que não pode manter-se.

Não foram proferidas contra – alegações.

O recurso veio a ser admitido neste tribunal da Relação na espécie e com os efeitos e regime de subida fixados no despacho de admissão do recurso na 1ª instância.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Delimitação do objecto do recurso: Questões a decidir.

Das conclusões da apelação deduzidas, e supra descritas, é a seguinte a questão objecto de recurso :

- a competência material para a presente acção é da competência dos tribunais administrativos, ou cabe ao Tribunal “ a quo“, como defende a apelante ?

Fundamentação (de facto e de direito).

I. Os factos com interesse ao presente recurso são os que constam do relatório supra.

II. Reconduz-se a questão em litígio, objecto do presente recurso, a saber se a competência para a presente acção cabe ao Tribunal “ a quo “, como defende a apelante, ou é da competência dos Tribunais Administrativos, como decidiu o M^o Juiz do Tribunal de 1^a instância.

Dispõe o artigo 212^o, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, relativamente à jurisdição comum, que : “ Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas as outras ordens judiciais”, estabelecendo, por seu turno, o artigo 214^o, n.º 3, do mesmo diploma, quanto à ordem administrativa, que: “Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais”, e, o art. 1^o do ETAF dispõe 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”, sendo que, nos termos do artigo 4^o alínea d) do ETAF, - Lei n.º 13/2002, de 19/12, que entrou em vigor em 1/1/2004 ((cfr. art.º 1^o da Lei nº 13/2002, e art.º 4^o- nº 2, da Lei nº 107-0/2003, de 31/12), compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham, nomeadamente, por objecto : “d)

Fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos praticados por sujeitos privados, designadamente concessionários, no exercício de poderes administrativos.

Da conjugação das citadas normas decorre que o critério fundamental para aferir da competência dos tribunais administrativos é, a natureza da relação jurídica em análise, mais propriamente a distinção entre actos de gestão pública e privada, designadamente, e ao que ao caso em apreço importa, se ocorre o exercício de poderes administrativos por parte da Autora/apelante, “I..., S.A.“, sendo esta uma sociedade comercial concessionária da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe, nos termos dos Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água ao Concelho de Fafe e do Contrato de Concessão celebrado entre a Autora e o Município de Fafe.

“ Para sabermos se é competente para a acção o Tribunal Administrativo e Fiscal ou o Tribunal Comum o que importa

averiguar é se nela se discute uma relação integrada no âmbito de uma relação jurídica administrativa, mais precisamente se está incluída numa gestão privada ou se nela se discute uma relação incluída numa gestão pública, ou seja, se as circunstâncias factuais nela abordadas se enquadram numa actividade regulada por normas de direito privado (civil ou comercial) ou, antes, numa actividade disciplinada por normas de direito público administrativo.

Na avaliação desta problemática vai ser preciso que tenhamos de recorrer ao significado do conceito clássico de actos de gestão pública e actos de gestão privada, que os tratadistas se têm esforçado para determinar e caracterizar, tudo com vista a podermos alcançar o que distingue cada um destas acepções: são actos de gestão privada, de modo geral, aqueles que, embora praticados pelos órgãos, agentes ou representantes do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas, estão sujeitas às mesmas regras que vigorariam para a hipótese de serem praticados por simples particulares; são actos em que o Estado ou pessoa pública intervém como simples particular, despidido do seu poder público"; são actos de gestão pública os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração no exercício de um poder público integrado na realização de uma função pública, compreendida nas atribuições de que dispõem e regulados por normas de direito público " – Ac, TRG de 19/6/06, in www.dgsi.pt.

Para se determinar se a questão é de direito público ou de direito privado há que atender aos articulados, em particular à " causa petendi " e "pedido" formulados na petição inicial apresentada em juízo, pois é por aquela que se vai aferir a posição a tomar. (Ac. Supremo Tribunal de Justiça de 10/3/08, in www.dgsi.pt).

Como se refere no Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 17/1/2012, P.4326/08.7TBMAI.P1.S1 : "Quer dizer, face aos ditos arts. 1º nº 1 do ETAF e ao 212º nº 3 da Constituição, a competência dos tribunais administrativos e fiscais, dependerá da ponderação sobre se está, ou não, perante pleitos derivados de relações jurídicas administrativas (e fiscais), sendo que só no primeiro caso tal competência se verificará.

E o que constituirá uma relação jurídica administrativa?

Como refere Mário Aroso de Almeida (in Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, 2005, pág. 57) "as relações jurídico-administrativas não devem ser definidas segundo critério estatutário, reportado às entidades públicas, mas segundo um critério teológico, reportado ao escopo subjacente às normas aplicáveis". Ou seja, segundo cremos, serão relações jurídicas administrativas as derivadas de actuações materialmente administrativas, praticadas por órgãos da Administração Pública ou equiparados.

" (...) estão em causa apenas os litígios emergentes de

relações jurídico-administrativas (ou fiscais). Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: a) as acções e os recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão do poder público (especialmente administração); b) 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.- Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, anotada, pg. 815. “

No caso sub judice, peticona a Autora/apelante, “ I..., S.A. “, a quantia de € 208,18, alegando que no âmbito da sua actividade comercial, por concessão da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe, efectuou um contrato com a requerida tendo sido prestado à requerida os serviços contratados, sendo que findo o prazo de vencimento, o pagamento devido não foi efectuado, actuando a Autora, como a própria alega, na qualidade de concessionária da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe, nos termos dos Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água ao Concelho de Fafe e do Contrato de Concessão celebrado entre a Autora e o Município de Fafe.

Atentas a causa de pedir e pedido formulados na acção, resulta manifesto estarmos no âmbito das relações jurídicas de direito administrativo, regida pelas normas jurídicas a tal instituto respeitantes, de direito público.

Com efeito, e reiterando os fundamentos já expressos na decisão recorrida, mostra-se correcta a afirmação aí exposta: “A situação em apreço reporta-se a serviços contratados de abastecimentos de água e saneamento prestados pela requerente ao requerido.

Como é sabido as autarquias dispõem de atribuições no âmbito do ambiente e saneamento básico (art.º 13.º n.1 da Lei 159/99, de 14/09).

Sendo que de acordo com o art.º 26.º da Lei 159/99, de 14/09, é da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão de equipamentos e a realização de investimentos nos seguintes domínios:

- i) Sistemas municipais de abastecimento de água.
- ii) Sistemas municipais de drenagem e tratamentos de águas residuais urbanas.
- iii) Sistemas municipais de limpeza pública e de recolha e tratamento de

resíduos sólidos urbanos.

Por contrato de concessão podem os órgãos municipais se socorrer de empresas privadas.

O concedente mantém a titularidade dos direitos e poderes relativos à organização e gestão do serviço público concedido, como o poder de regulamentar e 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 dona do serviço, sendo o concessionário a entidade que recebe o encargo de geri-lo, por sua conta e risco (Prof. MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, pp. 1081 e ss.)” - e, como se decidiu já, igualmente em Ac. deste Tribunal da Relação de Guimarães, de 22/2/2011, in www.dgsi.pt.

No mesmo sentido, e como se decidiu no Ac. deste Tribunal da Relação de Guimarães, de 25/9/2012, in www.dgsi.pt. “...os serviços prestados pela requerente a favor da requerida não revestem a natureza de actos privados, susceptíveis de serem desenvolvidos por qualquer particular, mas, ao invés, têm natureza pública; são praticados num condicionamento legalmente determinado no domínio de actos de gestão para a prática de serviços contínuos e de utilidade pública imediata (art.º 178º, nºs 1 e 2, al. h), do Código do procedimento Administrativo), ainda que não se trate de uma pura relação de autoridade caracterizada pelo ius imperii que ocorre em determinadas relações da administração com os particulares “, muito embora, acrescentamos, tais poderes de autoridade se mantenham na entidade concedente, in casu, o Município de Fafe, actuando a Autora, na qualidade de concessionária e nos termos dos Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água ao Concelho de Fafe e do Contrato de Concessão com este celebrado e no âmbito deste, exclusivamente. (v. ainda, no mesmo sentido, Ac. Tribunal da Relação de Guimarães de 22/2/2011, in www.dgsi.pt).

Pelo exposto, é da competência dos Tribunais Administrativos, nos termos do n.º -1, do artº 1º do ETAF, em conjugação com o nº 3 do artº 214º da Constituição da República Portuguesa, nos termos dos quais a competência dos Tribunais da jurisdição administrativa, se reconduz aos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, a acção em que actuando a Autora, na qualidade de concessionária e nos termos dos Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água ao Concelho de Fafe e do Contrato de Concessão celebrado com o Município de Fafe, e no âmbito deste, exclusivamente, os poderes de autoridade, caracterizadores de ius imperii, se mantêm na entidade concedente, não podendo, ainda, os serviços de fornecimento de água prestados pela requerente, na qualidade de concessionária de

órgão público, ser realizados por qualquer entidade particular. Nestes termos, conclui-se não ser da competência dos Tribunais Comuns a apreciação do objecto do processo em curso, mas sim dos Tribunais Administrativos, sendo materialmente incompetente para os termos da causa o Tribunal “a quo “, como bem decidiu o Mº Juiz . Conclui-se, nos termos expostos, pela improcedência da apelação.

DECISÃO

Face ao exposto, acordam os Juízes deste Tribunal da Relação, em julgar improcedente a apelação, confirmando-se a decisão recorrida.

Custas pela apelante.

Guimarães, 4 de Abril de 2013

Luísa Ramos

Raquel Rego

António Sobrinho