

Processo: 206886/12.6YIPRT.G1
Relator: MANUEL BARGADO
Descritores: COMPETÊNCIA MATERIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
TRIBUNAL COMUM
CONCESSIONÁRIO
ÁGUAS

Nº do Documento: RG
Data do Acórdão: 13-06-2013
Votação: UNANIMIDADE
Texto Integral: S
Privacidade: 1
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: IMPROCEDENTE
Indicações Eventuais: 1ª SECÇÃO CÍVEL
Sumário:

I - Os tribunais judiciais são materialmente incompetentes para apreciar e decidir uma acção em que a autora, concessionária da gestão e exploração de serviço público municipal de fornecimento de água, pede a condenação dos réus no pagamento de determinadas quantias relativas à prestação desse serviço.

II – Esse serviço de fornecimento de água é uma relação jurídica administrativa, pois a concessionária não deixa de estar sujeita à disciplina e regras a que está sujeito o concedente, estando também essa relação sujeita a regras estabelecidas pelo concedente (regulamentando esse serviço de acordo com, entre outros, os princípios da prossecução do interesse público).

Decisão Texto Integral: Acordam nesta Secção Cível do Tribunal da Relação de Guimarães

I - RELATÓRIO

Nos presentes autos de acção especial para cumprimento de obrigações pecuniárias que I..., S.A. move a A..., formulou a autora o pedido de condenação do réu no pagamento da quantia de € 165,02 (sendo € 96,83 de capital, € 0,29 de juros, € 22,00 de outras quantias e € 45,90 de taxa de justiça paga) A autora fundamenta tal pretensão no facto de ser a concessionária da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe, e do réu, a quem foi atribuído o contrato 7042405, após efectiva prestação dos serviços contratados, não ter efectuado o pagamento das facturas que discrimina no requerimento de injunção de fls. 2 (indicando os seus números, os períodos a que respeitam os consumos, as datas de emissão e os respectivos montantes).

Tendo-se frustrado a notificação do réu, foram os autos remetidos à distribuição pelo Tribunal Judicial de Fafe. Foi então proferida decisão que julgou materialmente incompetente o tribunal, sendo o réu absolvido da instância. Entendeu-se, a propósito, que a jurisdição administrativa é a competente para o julgamento da acção.

Inconformada com tal decisão, apelou a autora, pugnando pela sua revogação e substituição por outra decisão que declare que para a causa é materialmente competente o Tribunal Judicial de Fafe, formulando as seguintes conclusões:

«1ª – Vem o presente recurso interposto da, aliás, douta sentença de fls..., datada de 4 de Abril de 2013, através da qual se decidiu julgar verificada a excepção dilatória de incompetência absoluta e conseqüentemente declarar o Tribunal Judicial de Fafe materialmente incompetente para julgar a acção especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contrato, que a ora Recorrente, l... intentou contra o ora Recorrido, Américo Domingues, absolvendo o aí Réu da instância.

2ª – Sustenta tal decisão, sucintamente, que a Recorrente, sendo uma concessionária do Município de Fafe e desempenhando um serviço público de fornecimento de água aos cidadãos, que a Recorrente, enquanto sociedade comercial concessionária do Município de Fafe na exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe e estribando-se a causa de pedir e o pedido nos serviços de abastecimento de água e saneamento contratados pelo Recorrido à Recorrente, estaria “a agir no exercício de poderes administrativos”, porquanto, podendo os órgãos municipais lançar mão, através de contratos de concessão, 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 actuação do concessionário, aplicando-se, aqui, no essencial, os princípios da tutela administrativa.”

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 Recorrido 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 no requerimento inicial, uma vez que este se destina unicamente a obter a cobrança da contraprestação que lhe é devida pelo Recorrido pelo fornecimento de água e saneamento e respectivos acréscimos regulamentar e legalmente impostos.

13ª – As decisões proferidas nos Acórdãos da Relação de Guimarães no âmbito dos processos nº 103108.8TBFAF.G1, 103543/08.8YIPRT.G1 e 353418/10.0YIPRT, ladeadas pelo acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal de Justiça, em 19 de Janeiro de 1994 (todos, com excepção do junto com a pronúncia que antecedeu a decisão ora em crise, in

www.dgsi.pt), analisaram cuidadosa e cabalmente a questão, sendo a única a distinguir convenientemente as várias dimensões da relação complexa estabelecida entre as partes, conformando-a devidamente com o Direito e a Lei.

14ª – Nesta medida, é forçoso concluir que ao julgar procedente a excepção de incompetência material, declarando o tribunal a quo incompetente em razão da matéria para a apreciação da presente acção, que endossou para os Tribunais Administrativos, 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 (conforme parecer também junto com a pronúncia da Recorrente, da autoria do Senhor Professor Doutor Pedro António Pimenta Costa Gonçalves, doutorado em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)».

Não se mostra oferecida qualquer contra-alegação.

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II – ÂMBITO DO RECURSO

A questão decidenda consiste em saber se os tribunais judiciais comuns são materialmente competentes para conhecer da presente acção, como defende a recorrente, ou se, pelo contrário, tal competência cabe aos tribunais administrativos, como se sustentou na decisão recorrida.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A) OS FACTOS

Os factos a atender para o conhecimento do presente recurso são os que resultam do relatório acima elaborado, para o qual se remete.

B) O DIREITO

No que respeita à questão da competência material cumpre salientar, em primeiro lugar, que a regra fundamental é a de que por força do princípio da especialização o tribunal judicial (comum) só será competente se a causa não estiver atribuída por lei a outra jurisdição (no caso presente, a administrativa). Vale isto por dizer que a competência da jurisdição comum é sempre residual (arts. 211º, nº 1, da Constituição, 18º, nº 1, da LOFTJ, aprovada pela Lei nº 3/99, de 13.1 [1], e 66º do CPC). Sobre a jurisdição administrativa, o art. 212º, nº 3, da Constituição diz 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 e fiscais”.

Dando corpo a esta disposição, o ETAF (aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, com a redacção dada pelas Leis

n.ºs 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e 107-D/2003, de 31 de Dezembro), estabelece a regra genérica segundo a qual “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” (art. 1.º, n.º 1).

E, sobre o conceito de relação jurídica administrativa, deverá esta ser entendida no sentido tradicional de relação jurídica de direito administrativo, com exclusão, nomeadamente, das relações de direito privado em que intervém a Administração. Assim, temos que os tribunais administrativos serão competentes para dirimir os litígios surgidos no âmbito das relações jurídicas públicas, devendo como tal considerar-se «aquelas em que um dos sujeitos, pelo menos, seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de um interesse público legalmente definido»[2].

Em segundo lugar, interessa também sublinhar que, a exemplo do que acontece com o pressuposto da legitimidade processual, a competência em razão da matéria afere-se pela natureza da relação jurídica tal qual o autor a apresenta na petição inicial. É entendimento há muito firmado no Supremo Tribunal de Justiça, no Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal de Conflitos[3], que a questão da competência material deve ser resolvida tendo em conta a relação jurídica a discutir na acção, mas à luz do “retrato”, da estruturação concreta apresentada pelo autor, e, logicamente, dando especial atenção à natureza intrínseca e aos fundamentos da pretensão deduzida, embora, sem avaliar o seu mérito, isto é, sem logo apreciar se o lesado tem ou não razão face ao direito substantivo.

Sobre a concreta questão posta no recurso, pronunciou-se já esta Relação, nomeadamente no Acórdão de 25.10.2012 [4], nos termos que aqui nos permitimos transcrever:

«O DL 379/93, de 5/11, regulando o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos (ar. 1.º, n.º 1) – sujeitando-o, entre outros, ao princípio da prossecução do interesse público (art. 2.º, n.º 1, a) –, estabeleceu a possibilidade dessa exploração e gestão dos sistemas municipais ser directamente efectuada pelos municípios e associações de municípios ou atribuída, em regime de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial ou a associações de utilizadores (art. 6.º).

O serviço de fornecimento de água (sendo um serviço público essencial – art. 1.º, n.º 2, a) Lei 23/96, de 26/07) é atribuição da administração (designadamente dos autarquias).

Aliás, as autarquias têm atribuições (de acordo com o art. 13º, nº 1, I) da Lei 159/99, de 14/09) no âmbito do ambiente e saneamento básico, competindo-lhes planejar e gerir os equipamentos ou investir nos domínios dos sistemas municipais de abastecimento de água, de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, de limpeza pública e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos (art. 26º da Lei 159/99).

Nos casos em que tais competências sejam concessionadas (pelas autarquias, por contrato de concessão), o concedente mantém a titularidade dos direitos e poderes relativos à organização e gestão do serviço público concedido (designadamente o de regulamentar e fiscalizar a gestão do concessionário, valendo o princípio da tutela administrativa), pelo que o serviço público em causa nunca deixará 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'[5].

A pretensão deduzida pela autora apelante nos presentes autos (considerando o pedido e a causa de pedir que o sustenta) vem a reconduzir-se, a final, à exigência do pagamento do serviço público que a particular é prestado por concessionária de serviço público.

Essa relação jurídica – serviço de fornecimento de água – é, temo-lo por seguro, uma relação jurídica administrativa, pois a concessionária não deixa de estar sujeita à disciplina e regras a que está sujeito o concedente, estando também essa relação sujeita a regras estabelecidas pelo concedente (regulamentando esse serviço de acordo com, entre outros, os princípios da prossecução do interesse público).

O contrato outorgado entre a concessionária e os utentes do serviço é, na verdade, um contrato administrativo – é outorgado entre um contraente público (o concedente, apesar da concessão, não deixa de ser o titular da obrigação de prestar o serviço – presta-o através da concessionária) e um particular, ocorrendo uma ligação desse contrato com as finalidades de interesse público que àquele ente público cumpre prosseguir, no âmbito das suas competências e atribuições, sendo certo que nele são patentes marcas de administratividade e traços reveladores de uma ambiência de direito público.

A causa de pedir da acção vem a traduzir-se, assim, numa relação jurídica administrativa – a autora pretende obter o pagamento de serviço que efectua no quadro da sua actividade de concessionária de serviço público, no qual age no exercício de poderes administrativos.

Estamos, pois, no que à causa de pedir concerne, perante uma relação jurídica administrativa, que cai na previsão do art. 1º, nº 1 do ETAF – sendo certo que sempre se teria de

conceder que a situação também se enquadra na alínea f) do art. 4º do ETAF, pois que a relação contratual que serve de causa de pedir à acção respeita a contrato outorgado por concessionário de serviço público, no âmbito da concessão, a respeito do qual existem normas de direito público que regulam aspectos específicos do seu regime substantivo. Antes de concluir, impõe-se uma pequena nota final para rebater o argumento que a apelante pretende extrair, em abono da competência dos tribunais judiciais para conhecer da presente acção, da alteração levada a efeito pela Lei 24/2008, de 2/06 ao nº 4 do art. 10º da Lei 23/96.

Sustenta a apelante que o legislador, ao estabelecer que o prestador do serviço público (serviço público essencial, nos termos do art. 1º, nº 2 da Lei 23/96, na redacção introduzida pela Lei 12/2008, de 26/02 – nos quais se incluem o serviço de fornecimento de água, o serviço de fornecimento de energia eléctrica, o serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, o serviço de fornecimento de comunicações electrónicas, os serviços postais, o serviço de recolha e tratamento de águas residuais e os serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos) pode recorrer à injunção (alteração do art. 1º da Lei 24/2008, de 2/06 ao art. 10º, nº 4 da Lei 23/96), para lá de poder recorrer a acção, está a atribuir a competência material de causas como a presente à jurisdição dos tribunais judiciais, pois que a figura da injunção é privativa da jurisdição comum, não existindo no processo administrativo.

Não colhe, salvo o devido respeito, tal argumentação, pois a norma do art. 10º, nº 4 da Lei 23/96, na redacção introduzida pela lei 24/2008, não se refere exclusivamente aos serviços de fornecimento de água, mas antes a todos os serviços que o diploma considera serem serviços públicos essenciais, sendo certo que nem todos esses serviços se inserem na esfera de competências e atribuições de entidades ou órgãos públicos (v.g., os serviços de comunicações electrónicas), não constituindo, por isso, as relações contratuais em que a sua prestação se vem a desenvolver, relações jurídicas administrativas (sendo por isso compreensível que, em tais casos, e cabendo aos tribunais judiciais a competência para apreciar dos eventuais litígios surgidos no âmbito da relação, o prestador do serviço possa recorrer à injunção).

Pode afirmar-se, assim, que a nova redacção do nº 4 do art. 10º da Lei 23/96 (na redacção introduzida pela Lei 24/2008) não estabelece qualquer solução de continuidade (qualquer corte) no nexo jurídico de competência material existente entre a presente causa e os tribunais administrativos – a forma de processo é irrelevante para averiguar da competência material do tribunal, a qual deve ser aferida em função da matéria que é submetida a julgamento.»

Concordando integralmente com este entendimento que, aliás, este colectivo já acolheu no acórdão proferido no âmbito do processo 103784/08.8YIPRT.G1, e porque das alegações da recorrente não se vislumbram argumentos que nos levem a inflectir a nossa posição, concluímos que o presente litígio, porque respeitante a uma relação jurídica administrativa, está incluído na medida de jurisdição dos tribunais administrativos que, deste modo, são os materialmente competentes para a sua apreciação, o que determina a incompetência material do juízo cível do Tribunal Judicial de Fafe[6].

Sumário (art. 713º, nº 7, do CPC)

I - Os tribunais judiciais são materialmente incompetentes para apreciar e decidir uma acção em que a autora, concessionária da gestão e exploração de serviço público municipal de fornecimento de água, pede a condenação dos réus no pagamento de determinadas quantias relativas à prestação desse serviço.

II – Esse serviço de fornecimento de água é uma relação jurídica administrativa, pois a concessionária não deixa de estar sujeita à disciplina e regras a que está sujeito o concedente, estando também essa relação sujeita a regras estabelecidas pelo concedente (regulamentando esse serviço de acordo com, entre outros, os princípios da prossecução do interesse público).

IV - DECISÃO

Termos em que acordam os Juízes desta Secção Cível em julgar improcedente a apelação, confirmando a decisão recorrida.

Custas pela recorrente.

Guimarães, 13 de Junho de 2013

Manuel Bargado

Helena Melo

Rita Romeira

[1] Ainda aqui aplicável em virtude do art. 162º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Agosto (Lei do Orçamento do Estado para 2010), ter alterado a redacção do nº 3 do art. 187º da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, que passou a ser a seguinte: “A partir de 1 de Setembro de 2010, a presente lei continua a aplicar-se às comarcas piloto e, tendo em conta a avaliação referida no artigo 172.º, aplica-se ao território de forma faseada, devendo o processo estar concluído até 1 de Setembro de 2014”.

[2] Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa (Lições), 8º ed., págs. 57-58.

[3] Cfr., inter alia, o Ac. do Tribunal de Conflitos de 23.09.2004, proc. 05/04, in www.dgsi.pt, com largas referências

jurisprudenciais e doutrinais sobre o assunto.

[4] Proc. 103581-08.0YIPRT.G1 (Ramos Lopes), em que o aqui relator interveio como 1º adjunto e a aqui 1ª adjunta como 2ª ajunta.

[5] Ac. desta Relação de 22/02/2011 (Amílcar Andrade), no sítio www.dgsi.pt/jtrg, citando Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, p. 1081 e seguintes.

[6] No mesmo sentido, vd. os Acórdãos desta Relação de Guimarães de 22.02.2011 (Amílcar Andrade), proc.

12698209.2YIPRT.G1, 25.09.2012 (Filipe Carço), proc.

1097/12.6TBGMR.G2, 04.04.2013 (Manso Rainho), proc.

142872/12.9YIPRT.G1, 04.04.2013 (Maria Luísa Ramos), proc.

313901/11.2YIPRT.G1 e de 02.05.2013 (Carvalho Guerra),

proc. 99306/12.6YIPRT.G1, todos disponíveis in www.dgsi.pt.