

**Processo:** 45692/12.3YIPRT.G1  
**Relator:** ANA CRSTINA DUARTE  
**Descritores:** COMPETÊNCIA MATERIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
TRIBUNAL COMUM  
CONCESSIONÁRIO  
ÁGUAS

**Nº do Documento:** RG  
**Data do Acórdão:** 23-04-2013  
**Votação:** UNANIMIDADE  
**Texto Integral:** S  
**Privacidade:** 1  
**Meio Processual:** APELAÇÃO  
**Decisão:** PROCEDENTE  
**Indicações Eventuais:** 2ª SECCÃO CÍVEL  
**Sumário:**

Os tribunais judiciais são competentes, em razão da matéria, para julgarem as acções em que uma sociedade, concessionária do abastecimento de água em certo concelho, reclama, daquele com quem contratou fornecer-lhe água, o pagamento relativo aos fornecimentos que alega ter realizado.  
DECISÃO SUMÁRIA

**Decisão Texto Integral:**

## I. RELATÓRIO

Através de requerimento de injunção, solicitou a requerente “I..., SA” que o requerido J... lhe pagasse a quantia de € 128,72, correspondente a € 59,90 de capital, €0,92 de juros de mora, € 22,00 de despesas administrativas e € 45,90 de taxa de justiça, alegando que é uma sociedade comercial que, por concessão da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água ao concelho de Fafe, celebrou com o requerido contrato de abastecimento de água e que, após efetiva prestação dos serviços contratados, o requerido deixou por pagar seis faturas, cujos valores reclama.  
Remetidos os autos à distribuição por não ter sido possível citar o requerido, foi proferido despacho que julgou verificada a exceção dilatória de incompetência absoluta e, conseqüentemente, declarando o Tribunal Judicial de Fafe materialmente incompetente, absolveu o réu da instância. Aí se considerou que a jurisdição competente para conhecer do litígio em apreciação é a jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais.

É desta decisão que vem interposto recurso pela autora, onde se formulam 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 exceção dilatória de incompetência absoluta e conseqüentemente 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.

10<sup>a</sup> – 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.

11<sup>a</sup> – 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.

12<sup>a</sup> – 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.

13<sup>a</sup> – 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.

14<sup>a</sup> – 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.

Nestes termos e nos que doutamente V. Exas. suprirão, deve o presente recurso ser julgado provido e procedente, revogando-se a decisão recorrida e substituindo-se por outra que ordene que a acção prossiga os seus termos.

A recorrente juntou Parecer subscrito pelo Prof. Doutor Pedro Costa Gonçalves, no sentido por si propugnado no recurso.

O recurso foi admitido como de apelação, a subir nos próprios autos, com efeito devolutivo.

Cumpre, agora, decidir a única questão que se encontra em apreciação, que é a de saber qual o tribunal materialmente competente para conhecer desta acção.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Os factos com interesse são os que constam do relatório que antecede.

Tendo em conta que foi fixado à acção o valor de € 82,82,

sendo a questão em apreciação simples e já jurisdicionalmente apreciada de forma reiterada (ainda que neste Tribunal da Relação subsista alguma divisão entre as duas teses em presença), encontrando-se já publicada a tese a que se adere (revendo, aliás, posição já anteriormente assumida como adjunta num acórdão em que foi relator o Sr. Desembargador Figueiredo de Almeida), tese essa também sufragada pelos Srs. Desembargadores que, normalmente, interviriam no processo como adjuntos, ir-se-á proferir decisão sumária, ao abrigo do disposto no artigo 705.º do Código de Processo Civil.

Vejam os.

A competência dos tribunais comuns tem natureza residual, como decorre das normas constitucionais e legais: Preceitua o artigo 211.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa: «1. Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais». De acordo com o artigo 66.º Código de Processo Civil: «São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional». Em termos idênticos a este último preceito dispõe o art. 26.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 52/2008 de 28/09) segundo o qual «Os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional».

Por sua vez, os artigos 212.º n.º 3 da Constituição da República e 1.º n.º 1 do ETAF consagram o princípio de que os tribunais administrativos e fiscais são competentes para dirimir os "litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais" e o artigo 4.º n.º 1 f) do ETAF dispõe que "compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto 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"

Com a presente acção a autora pretende que o réu lhe pague o valor dos serviços que consigo contratou, relativos ao abastecimento de água, sendo que, na fase em que o processo se encontrava quando foi proferida a decisão sob recurso, não era, ainda, possível conhecer a posição do réu, uma vez que o mesmo ainda não havia sido citado.

Aferindo-se a competência do tribunal pelo "quid disputatum"

(como ensina Redenti), ou seja, determinando-se a competência pelo pedido do autor, - Manuel de Andrade, Noções Elementares de Processo Civil, 1979, pág. 91 – é a partir destes contornos da causa que teremos que trabalhar. A autora, "ao fixar, liquidar e cobrar tarifas ou taxas aos particulares no quadro da sua actividade de concessionária", estará, como diz o Meritíssimo Juiz, "a agir no exercício de poderes administrativos"; mas já não actua com tais vestes quando, no âmbito de um contrato de fornecimento de bens, no caso água, reclama que lhe seja pago o preço relativo a essa prestação. Nesta lide não se discute qualquer questão referente à fixação de "tarifas (...) ou taxas aos particulares no quadro da (...) actividade de concessionária" da autora; esta somente pede que lhe seja pago o preço dos serviços que alega que prestou – vide, neste sentido o Acórdão desta Relação de 19/02/2013, proferido no processo n.º 353418/10.0YIPRT, relatado pelo Sr. Desembargador António Beça Pereira, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), que seguimos de perto.

Tendo em consideração o disposto no n.º 1 do artigo 1.º do ETAF, dir-se-á que não estamos perante um litígio emergente de "relações jurídicas administrativas". Com efeito, "à míngua de definição legislativa do conceito de relação jurídica administrativa, deverá esta ser entendida no sentido tradicional de relação jurídica regulada pelo direito administrativo, com exclusão, nomeadamente, das relações de direito privado em que intervém a Administração", nunca esquecendo que "uma relação jurídica administrativa deve ser uma relação regulada por normas de direito administrativo que atribuam prerrogativas de autoridade ou imponham deveres, sujeições ou limitações especiais, a todos ou a alguns dos intervenientes, por razões de interesse público, que não se colocam no âmbito de relações de natureza jurídico-privada." - Ac. Tribunal de Conflitos de 20-9-2012 no Proc. 07/12, [www.gde.mj.pt](http://www.gde.mj.pt). Neste acórdão diz-se também que «na esteira do que tem decidido a jurisprudência (neste sentido: Acs. do Tribunal dos Conflitos, de 5.6.2008 (Pº 21/06), de 4.11.2008 (Pº 21/07), de 4.11.09 (Pº 6/09), de 20.1.2010 (Pº 25/09), de 9.9.2010 (Pº 11/10) e de 28.9. 2010 (Pº 10/10).), e em conformidade com a doutrina, podemos dizer que são relações jurídicas administrativas «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» (Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa (Lições), 8ª ed., 57/58). Em termos semelhantes, Aroso de Almeida e Fernandes Cadilha entendem que "uma relação jurídica administrativa deve ser uma relação regulada por normas de direito administrativo que atribuam prerrogativas de autoridade

ou imponham deveres, sujeições ou limitações especiais, a todos ou a alguns dos intervenientes, por razões de interesse público, que não se colocam no âmbito de relações de natureza jurídico-privada” (in Comentário ao CPTA, 2ª ed., revista 2007, pág.17). Cfr.: Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. 1º, 2ª ed., págs. 137, 138 e 149; Vitalino Canas, Relação Jurídico-pública, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VII, págs. 207 e ss.; Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, in CPTA, Vol. 1º, págs. 29 e ss.; Cabral de Moncada, in A relação jurídica administrativa, págs.72 e ss. e 94 e ss.; João Caupers, in Introdução ao Direito Administrativo, 9ª ed., págs. 278 e 279) – todos citados no Acórdão da Relação de Guimarães de 19/02/2013 atrás referido.

Na verdade, e continuando a seguir o referido Acórdão, "são relações jurídicas administrativas e fiscais as relações de Direito Administrativo e de Direito Fiscal, que se regem por normas de Direito Administrativo ou de Direito Fiscal. Este é, aliás, o critério que melhor corresponde à tradição do nosso contencioso administrativo, que não adopta um critério estatutário, tendendo a submeter os litígios que envolvam entidades públicas aos tribunais judiciais, quando a resolução de tais litígios não envolva a aplicação de normas de Direito Administrativo ou de Direito Fiscal" - Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, 2007, pág. 148. Dentro desta linha pode ver-se Vital Moreira e Gomes Canotilho, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª Edição, pág. 815. E "as relações jurídico-administrativas não devem ser definidas segundo critério estatutário, reportado às entidades públicas, mas segundo um critério teleológico, reportado ao escopo subjacente às normas aplicáveis" - Aroso de Almeida, Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, 2005, pág. 57 -, visto que a relação jurídica administrativa é "aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à administração perante particulares, ou aquela que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a administração" - Freitas do Amaral, Lições de Direito Administrativo, Vol. III, 1989, pág. 439 e 440.

Ora, neste processo, a autora apresenta-se "despida do poder público, e, conseqüentemente, numa posição de paridade com o particular a que a conduta a avaliar respeita" - Ac. Tribunal de Conflitos atrás citado. Neste aresto afirma-se ainda, a este propósito, que são "actos de gestão privada os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração em situações em que esta apareça despida do poder público, e, conseqüentemente, numa posição de paridade com o particular a que os actos respeitam, e, daí, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um

particular, com total submissão às normas de direito privado (Cfr. Acórdão do Tribunal de Conflitos de 05/11/1981, "in" BMJ n.º 311 págs. 195 e ss.)."

O contrato de onde emerge a obrigação alegadamente incumprida pelo réu tem natureza privada. Acresce que nada há nos autos de onde resulte que na relação contratual estabelecida entre as partes estas "tenham expressamente submetido [o contrato] a um regime substantivo de direito público", o que afasta a possibilidade de enquadrar os factos na previsão do mencionado artigo 4.º n.º 1 f).

Aqui chegados, não pode deixar de se concluir que não há norma alguma que atribua competência aos tribunais administrativos para julgarem esta causa, o mesmo é dizer que é competente, em razão da matéria, o tribunal da comarca de Fafe.

Veja-se, no mesmo sentido, o Acórdão, também desta Relação, datado de 23/10/2012, proferido no processo n.º 103543/08.8YIPRT.G1, relatado pela Sra. Desembargadora Manuela Bento Fialho e, de igual modo disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), onde se pode ler:

«Na verdade, o que os autos configuram é uma simples cobrança de dívida por uma empresa privada (...)

A competência do Tribunal afere-se em função da relação jurídica objecto do litígio, tal como está configurada pelo autor, atendendo à causa de pedir e respectivo pedido.

Decorre do Artº 66.º do CPC que o Tribunal comum só não será competente em razão da matéria, se a apreciação desta for atribuída pela lei a uma outra ordem de tribunais.

A CRP defere aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Concretizando, o art.º 4.º/1-f) do ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, veio dispor que compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios, no que para aqui releva, que tenham por objecto, questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos 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.

Foi estribando-se neste segmento da norma que, ao que compreendemos, o Tribunal recorrido enveredou pela solução adoptada.

Efectivamente, sendo atribuição das autarquias a gestão dos

sistemas municipais de abastecimento de água, e tudo parecendo apontar para que a autarquia de Fafe tenha concessionado um determinado serviço à Recrte. não se vê que a mesma, enquanto concessionária a actuar no âmbito da concessão, apele a um contrato que as partes, expressamente tenham submetido a um regime substantivo de direito público (...)

Não há, assim, facticidade que suporte a tese propugnada pela decisão recorrida (...).

O que os autos revelam, tal como alega a Recrte., é uma acção interposta por uma pessoa colectiva de direito privado - a Autora - contra uma pessoa equiparada a pessoa colectiva, obviamente de direito privado - o réu condomínio - e um indivíduo, entidades que não são, nem representam directamente nos autos qualquer entidade do estado ou equiparada. Por outro lado, a referida acção tem por objecto o pagamento de valores constantes de facturas, mais juros à taxa legal para juros comerciais, nos termos da fruição do uso do contador e da água consumida, pela qual foram emitidas facturas que não se mostram pagas.

Donde, não há como subtrair a causa ao conhecimento dos tribunais comuns e, por isso, é competente, em razão da matéria, o tribunal judicial de Fafe».

Em conformidade com o exposto, decide-se julgar a apelação procedente, revogando-se a decisão recorrida e, consequentemente, declarando competente, em razão da matéria, o tribunal recorrido.

Sumário:

Os tribunais judiciais são competentes, em razão da matéria, para julgarem as acções em que uma sociedade, concessionária do abastecimento de água em certo concelho, reclama, daquele com quem contratou fornecer-lhe água, o pagamento relativo aos fornecimentos que alega ter realizado.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se julgar procedente a apelação e, em consequência, revoga-se a decisão recorrida, declarando-se competente, em razão da matéria o tribunal recorrido e determinando-se o prosseguimento da acção.

Sem custas.

\*\*\*

Guimarães, 23 de abril de 2013

Ana Cristina Duarte