

## Acórdão do Tribunal dos Conflitos

### Acórdãos T CONFLITOS

**Processo:** 014/06  
**Data do Acórdão:** 26-09-2006  
**Tribunal:** CONFLITOS  
**Relator:** JOÃO BELCHIOR  
**Descritores:** CONFLITO DE JURISDIÇÃO.  
PROVIDÊNCIA CAUTELAR NÃO ESPECIFICADA.  
QUESTÃO FISCAL.  
COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS TRIBUTÁRIOS.

**Sumário:** Compete aos tribunais administrativos e fiscais, concretamente aos tribunais tributários, de harmonia com o disposto nomeadamente nos artºs, 4º, nº 1, alínea d) e 49º, nº 1, alínea e)-i) e iv), do ETAF vigente, conhecer de providência cautelar não especificada tendente à suspensão do tarifário de consumo de água, saneamento e de “disponibilidade”, aprovado pela Assembleia Municipal do concelho da Figueira da Foz e a cobrar pela empresa municipal a quem foi concessionado o serviço público de captação, tratamento e distribuição de água bem como do sistema de recolha

**Nº Convencional:** JSTA00063518  
**Nº do Documento:** SAC20060926014  
**Data de Entrada:** 17-05-2006  
**Recorrente:** ACOP-ASSOCIAÇÃO DE CONSUMIDORES DE PORTUGAL, NOCONFLITO NEGATIVO DE JURISDIÇÃO ENTRE O TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DA FIGUEIRA DA FOZ E OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

**Recorrido 1:** \*  
**Votação:** UNANIMIDADE  
**Meio Processual:** RECURSO JURISDICIONAL.  
**Objecto:** AC RC.  
**Decisão:** NEGA PROVIMENTO.  
**Área Temática 1:** DIR ADM CONT - MEIO PROC ACESSÓRIO/SUSPEFIC.  
**Área Temática 2:** DIR JUDIC - ORG COMP TRIB.  
**Legislação Nacional:** L 24/96 DE 1996/07/31 ART2 ART9 N1 N8.  
CONST97 ART211 N1 ART212 N3.  
CPC96 ART66.  
LOFTJ99 ART18 N1.  
ETAF84 ART1 N1 ART4 N1 D N2 N3.  
L 88-A/97 DE 1997/07/25 ART1 N1 A.  
DL 379/93 DE 1993/11/05 ART13 N2 ART15.  
ETAF02 ART49 N1 E I IV.

**Jurisprudência Nacional:** AC CONFLITOS PROC4/05 DE 2006/05/18.; AC TC 114/2000 DE 2000/02/22 IN BMJ N494 PAG48.

**Referência a Doutrina:** GOMES CANOTILHO E OUTRO CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA 3ED ANOTAÇÃO AO ART214.  
VIEIRA DE ANDRADE A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA 5ED PAG118.  
MARCELLO CAETANO MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO PAG1801.  
SANTOS BOTELHO E OUTROS CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ANOTADO ANOTAÇÃO AO ART178.  
MARCELO REBELO DE SOUSA LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO PAG15.

**Aditamento:**  
**Texto Integral:** Acordam no Tribunal de Conflitos (TC):  
**I. RELATÓRIO**  
**I.1. “ACOP - Associação de Consumidores de Portugal”**  
(doravante ACOP), com os demais sinais nos autos, intentou no Tribunal Judicial da Figueira da Foz (TJFF), contra “A...”, também devidamente identificada nos autos, procedimento cautelar não especificado, pedindo que fosse decretada a suspensão de todo o tarifário de consumo de água, saneamento e de disponibilidade, entrado em vigor em 1 de

Janeiro de 2005 no concelho da Figueira da Foz, com a consequente reposição do que vigorava antes dessa data. Mais peticionou que fosse decretada a suspensão, até decisão final, da chamada “tarifa de disponibilidade”, bem como a obrigatoriedade da requerida proceder à emissão mensal das facturas, porquanto entende que os aumentos dos preços foram desnecessários e injustificados, a aludida tarifa é ilegal e, bem assim a periodicidade da facturação bimestral. Citada a requerida para deduzir oposição, veio a mesma para o que ora interessa alegar a incompetência daquele tribunal em razão da matéria.

Notificada a requerente, para se pronunciar ao abrigo do artigo 3º, nº 2 do Código de Processo Civil, alegou o carácter privatístico das relações ora em apreço (entre consumidores e concessionária) e, daí o recurso aos tribunais judiciais, concluindo pela improcedência das excepções alegadas.

**I.2.** Naquele Tribunal foi proferido o despacho de fls. 277/283 que, com invocação dos artigos 101º, 105º, nº 1, 493º, nº 2 e 494º, nº 1, alínea a), todos do Código de Processo Civil, concluiu pela incompetência em razão da matéria, com a consequente absolvição da requerida da instância.

**I.3.** De tal despacho recorreu a ACOP para o Tribunal da Relação de Coimbra, pedindo a revogação daquele despacho.

**I.4.** Naquele Tribunal Superior foi proferido o acórdão de fls. 338-340 que, sufragando o entendimento do Tribunal da Comarca de Figueira da Foz, negou provimento ao agravo.

**I.5.** Continuando inconformada, a ACOP interpôs recurso de agravo para o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), tendo rematado a concernente alegação com as seguintes

#### CONCLUSÕES:

1. A concreta espécie de facto opõe a ACOP- Associação de Consumidores de Portugal e a A..., sendo certo que a ACOP é uma associação de consumidores de âmbito nacional e interesse genérico (artigo 17 da Lei 24/96), em representação dos consumidores em geral, ex vi dos artigos 10, 13 e 18 da Lei 24/96.
2. A espécie controvertida é de natureza eminentemente, dir-se-ia, exclusivamente privatística - consumidores versus fornecedor de água: Lei 24/96 - artigos 2º, 1102 e 9º, nos 1 e 8.
3. Sendo de natureza privatística (contrato de consumo), a ordem de jurisdição própria é a judicial - Lei 3/99, artigo 1º e segts e artigo 66º do C.P.C..
4. Que não a administrativa, pese embora tratar-se, no limite, de uma relação trilateral - município/concessionária/ consumidores (representados por uma estrutura associativa legítima).
5. Os contratos de concessão de serviços de interesse geral subsumem-se em toda a sua disciplina - e para todos os efeitos - ao direito do consumo: Lei do Consumidor e diplomas avulsos

de desenvolvimento.

6. Donde o douto Acórdão recorrido violar os preceitos legais supra referidos nas conclusões 2ª e 3ª.

**1.6.** Por seu lado, a requerida “A...” contra-alegou, tendo formulado as seguintes Conclusões:

1. A recorrente pretende ver reconhecida a competência do tribunal judicial da Figueira da Foz para apreciar o presente litígio fundando-se no exclusivo argumento de que a relação de fornecimento estabelecida entre a Concessionária, ora Recorrida, e o utente constitui uma relação de direito privado.

2. Sucede, no entanto, que não só não é verdade que tais relações entre utentes e concessionárias sejam exclusivamente reguladas pelo direito privado, como o que está em causa no presente processo não é um litígio de direito privado relativo a tal contrato, mas antes um pedido de suspensão de um tarifário aprovado unilateralmente ao abrigo de normas de direito público e relativo à prestação de um serviço público.

3. O tarifário que se pretende que seja suspenso foi aprovado ao abrigo de poderes públicos de autoridade, aplicando-se a todos os actuais e aos futuros utentes dos serviços, tendo assim natureza regulamentar. Um litígio, como aquele que aqui está em causa, em que se pretende a sua suspensão - e previsivelmente em acção principal a respectiva anulação - não pode ser obviamente caracterizado como um litígio relativo a uma relação contratual de fornecimento.

4. Na realidade, tal tarifário foi aprovado pelos órgãos competentes do Município da Figueira da Foz, o que torna clara a natureza administrativa - e regulamentar - de tal acto, e a competência dos tribunais administrativos nos termos do n. 1, alinea b) do artigo 4º do ETAF.

5. Nada impede a Recorrente de impugnar tal tarifário, o qual tem natureza regulamentar, nos termos do artigo 72.º do CPTA, não se colocando aqui a questão levantada pela Recorrente relativamente à legitimidade para intentar uma acção sobre contratos contra o Município (o qual não é parte do contrato). 6. Mas ainda que se tenha em conta a relação tal como o ora Recorrente a configurou e que se pressupusesse que tal tarifário fora fixado pela Concessionária (a qual teria competência para o suspender), ainda assim se manteria a competência dos tribunais administrativos para o presente processo, pois continuaria a estar em causa um acto unilateral regulamentar emitido ao abrigo de poderes públicos de autoridade.

7. A concessionária exerce uma actividade de prestação de serviço público, por lei reservada à Administração, para a qual foi habilitada por acto do poder público. Exerce assim uma função administrativa, designadamente no que diz respeito a um eventual poder de fixar e suspender tarifas, pelo que os litígios que digam respeito ao exercício de tal função - como é o

caso - são claramente litígios respeitantes a uma relação jurídica administrativa.

8. E mesmo que se entenda - o que se admite, sem conceder, por mera cautela de patrocínio - que o que está aqui em causa é a relação contratual entre os utentes e a Concessionária, também essa relação contratual, em especial no que compete ao acto de fixação de tarifas, é hoje do foro administrativo, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 4º do ETAF.

9. Note-se, finalmente, que aquilo que a ora recorrente pretende discutir no presente processo não são questões jurídico-privadas relativas a uma eventual relação de direito privado entre a concessionária e os utentes, mas antes eventuais violações de normas de direito administrativo relativamente fixação de um tarifário pela prestação de um serviço público. Não se vê como poderiam ser os tribunais judiciais, designadamente à luz das novas normas de contencioso administrativo, os competentes para tal apreciação.

**I.7.** O Excelentíssimo Relator no Supremo Tribunal de Justiça a quem os autos foram distribuídos proferiu o despacho de fls. 384/385 no qual expendeu o seguinte:

“O presente recurso de agravo foi interposto do acórdão da Relação de Coimbra que confirmou a decisão proferida no Tribunal Judicial da Figueira da Foz e que julgou aquele tribunal incompetente em razão da matéria para conhecer do presente procedimento cautelar não especificado que a ACOP - Associação de Consumidores de Portugal requereu contra a sociedade A....

Segundo a referida decisão da 1ª instância, a razão da incompetência deveu-se a ser competente para conhecer da presente lide o tribunal administrativo.

Foi, igualmente, este o entendimento do referido acórdão em recurso.

Tendo a requerente ficado inconformada com o mesmo acórdão, dele interpôs o presente agravo para este Supremo Tribunal de Justiça, o que foi deferido naquela Relação, sendo apresentadas as respectivas alegações e contra-alegações. Distribuído neste Supremo o referido recurso, há que apreciar e decidir.

Nos termos do art. 107º, nº 1 do Cód. de Proc. Civil, se a Relação decidir em via de recurso, que um tribunal é incompetente, em razão da matéria ou da hierarquia, para conhecer de certa causa, há-de o Supremo Tribunal de Justiça, no recurso que vier a ser interposto, decidir qual o tribunal competente. Neste caso, é ouvido o Ministério Público e no tribunal que for declarado competente não pode voltar a suscitar-se a questão da competência.

Porém, o seu nº 2 acrescenta que se a Relação tiver julgado incompetente o tribunal judicial por a causa pertencer ao âmbito

de jurisdição administrativa e fiscal, o recurso destinado a fixar o tribunal competente é interposto para o Tribunal de Conflitos. Daqui resulta claramente que o presente recurso devia ter sido interposto para o citado Tribunal de Conflitos e não para este Supremo Tribunal.

E compreende-se a razoabilidade deste regime legal. Com efeito, se o “conflito” é entre vários tribunais do foro comum: entre a competência material do Tribunal de Família e Menores e do Tribunal de Trabalho, por exemplo, o Supremo pode decidir o litígio, por ter jurisdição sobre todos estes tribunais, o que não acontece sobre os Tribunais Administrativos e Fiscais. Pese embora haver uma decisão do Tribunal de Conflitos - de 25-2-99, DR de 31-07-2000, pág. 2 - que entendeu que o recorrente perdeu o direito a ver o litígio ser apreciado pelo tribunal competente, entendemos que deve ser mandado seguir o recurso para o tribunal competente, aproveitando-se os termos já processados.

E que, por um lado, há uma certa confusão entre o Tribunal de Conflitos, o Supremo Tribunal Administrativo e o Supremo Tribunal de Justiça, derivado, desde logo, do facto de os membros que constituem o primeiro serem provenientes dos demais tribunais citados.

Por outro lado, o princípio do aproveitamento do processado, tanto quanto possível, em caso de nulidade, previsto no art. 201º do Cód. de Proc. Civil e ainda a preferência do legislador pela decisão de mérito em detrimento da decisão de forma reforçada com a reforma do Cód. de Proc. Civil de 1995-1996, apontam claramente para a solução proposta.

Desta forma, seguirá o presente recurso para o Tribunal de Conflitos, apesar de ter havido erro na sua interposição e na sua admissão.

Remeta os autos ao Tribunal de Conflitos”.

**I.8.** Neste TC a Digna Procuradora-Geral-Adjunta emitiu o seguinte PARECER:

“A nosso ver o presente recurso deverá ser decidido atribuindo-se a competência para a apreciação do litígio em causa aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, em concreto, aos tribunais tributários.

Em conformidade com o artº 212º, no 3, da CRP, 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, sendo que esta cláusula geral veio a ser reafirmada no artº 1º, nº 1, do actual ETAF.

Relativamente a esse preceito constitucional, suscitou-se a questão de saber se consagra uma reserva material absoluta de jurisdição atribuída aos tribunais administrativos, no duplo sentido de que, por um lado, os tribunais administrativos só poderão julgar questões de direito administrativo, e de que, por

outro lado, só eles poderão julgar tais questões.

Como nos dá conta o recente acórdão deste Tribunal dos Conflitos de 2006.04.26, no conflito n° 1/06, é hoje dominante, na Doutrina, a interpretação no sentido de que a norma consagra uma reserva relativa, um modelo típico, que deixa à liberdade do legislador ordinário a introdução de alguns desvios, aditivos ou substractivos, desde que preserve o núcleo essencial do modelo constitucionalmente definido, segundo o qual o âmbito regra da jurisdição administrativa deve corresponder à justiça administrativa em sentido material; e esta linha interpretativa é também acolhida pela Jurisprudência do Tribunal Constitucional, e perfilhada pela Jurisprudência do STA.

Como refere Vieira de Andrade, a generalidade das alíneas do n° 1 do art° 4° do actual ETAF - com excepção de parte das alíneas b), e), g) e h), relativas a matéria de contratos e de responsabilidade civil - visa apenas a concretização positiva do conceito de *“litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, não levantando, por isso, problemas de maior”*. É o caso da alínea d) do referido n° 1, que aqui importa ter em atenção, nos termos da qual *compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto a fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos praticados por sujeitos privados, designadamente concessionários, no exercício de poderes administrativos*.

Como refere o citado Professor, *é de notar a preocupação legal de delimitação do âmbito da jurisdição através da referência aos “poderes administrativos” e ao regime de “direito público” naquelas alíneas que possam abranger actos jurídicos praticados por sujeitos privados: v., por exemplo, a alínea d), sobre a fiscalização da legalidade de normas e actos jurídicos . . .”*

Cai no âmbito desta alínea d) o procedimento cautelar aqui em causa, atenta a sua dependência da acção principal onde se apreciará a legalidade do tarifário de água e da tarifa de disponibilidade cuja suspensão aqui é requerida.

Conforme constitui ponto assente na jurisprudência, a competência em razão da matéria é apreciada em função dos termos em que a acção é proposta e determina-se pela forma como o autor estrutura o pedido e os respectivos fundamentos. No presente litígio é requerente, ACOP — Associação de Consumidores de Portugal, e, requerida A....

Esta última é concessionária do serviço público de exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água e do sistema de recolha, tratamento e rejeição dos efluentes do concelho da Figueira da Foz.

Pretende a requerente, além do mais:

- que seja decretada a suspensão de todo o tarifário de

consumo de água, saneamento e de disponibilidade, entrado em vigor em 2005.01.01, no concelho da Figueira da Foz, com a conseqüente reposição do anterior vigente a essa data;  
- que seja decretada a suspensão, até decisão final, da tarifa de disponibilidade.

Como revelam os autos, através de um contrato de concessão, foi atribuída pela Câmara Municipal da Figueira da Foz (concedente) à sociedade A... (concessionária), o serviço público de exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água e do sistema de recolha, tratamento e rejeição dos efluentes do concelho da Figueira da Foz.

Nos termos do artigo 73º do contrato de concessão “a concessionária cobrará o fornecimento da água e a prestação dos serviços de saneamento de acordo com uma tabela de tarifas . . .”.

O artº 13º, nº 2, do DL nº 379/93, de 05.11, estabelece que “a concessionária, precedendo aprovação pelo concedente, tem direito a fixar, liquidar e cobrar uma taxa aos utentes, bem como a estabelecer o regime de utilização, e está autorizada a recorrer ao regime legal da expropriação, nos termos do Código das expropriações, bem como aos regimes de empreitadas de obras públicas”.

É indiscutível que a requerida, enquanto concessionária, actua na prossecução de um interesse público, munida de poderes de autoridade e praticando actos de gestão pública, o que faz incluir o presente litígio no âmbito da alínea d) do nº 1 do artº 4º do ETAF, afastando a competência dos tribunais judiciais nos termos do artº 18º, nº 1, da LOFTJ.

Além disso, o litígio resulta da exigência, imposta autoritariamente pela requerida, do pagamento de quantias que correspondem a uma contrapartida pelo serviço público prestado (artº 13º, nº 2, e artº 15º, do DL nº 379/93). Estamos, assim, perante uma questão fiscal, sendo que se deve entender como tal - de acordo com o entendimento firmado na jurisprudência - “todas as que emergem da resolução autoritária que imponha aos cidadãos o pagamento de qualquer prestação pecuniária com vista à obtenção de receitas destinadas à satisfação de encargos públicos do Estado e demais entidades públicas, bem como o conjunto de relações jurídicas que surjam em virtude do exercício de tais funções ou que com elas estejam objectivamente conexas” - cfr ac. do STA de 93.10.06, processo nº 26369, e ac. de 2006.05.18, processo nº 4/05.

A jurisdição competente para conhecer do litígio é, assim, a jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, concretamente os tribunais tributários, dado o disposto no artº 490, nº i, alínea e)-i) e iv), do actual ETAF.

Nestes termos, deverá ser negado provimento ao recurso jurisdicional, declarando-se competentes os tribunais tributários”.

Colhidos os vistos da lei vêm os autos à conferência para apreciar e decidir.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1.** Está em causa a definição da jurisdição competente relativamente a providência cautelar não especificada instaurada pela requerente contra as “A...” (concessionária do serviço público de captação tratamento e distribuição de água bem como do sistema de recolha, qualidade essa atribuída pelo respectivo Município através do competente concurso) no Tribunal Judicial da Figueira da Foz (TJFF) em que a requerente pretende, em síntese, que seja decretada a suspensão de todo o tarifário de consumo de água, saneamento e de disponibilidade, entrado em vigor em 2005.01.01, no concelho da Figueira da Foz (com a consequente reposição do que vigorava anteriormente a essa data), e o decretamento da suspensão da chamada “tarifa de disponibilidade”.

Como se viu, quer o TJFF, quer o Tribunal da Relação de Coimbra (TRC), que em recurso apreciou decisão da 1ª instância, são no sentido de que a competência material cabe aos tribunais administrativos, essencialmente por duas ordens de razões:

- por um lado, o acto jurídico que se visa impugnar – o aludido tarifário do serviço público respectivo – tem natureza exclusivamente administrativa, por haver sido fixado unilateralmente por entidade administrativa (Município da Figueira da Foz, concretamente por deliberação da Assembleia Municipal);
- por outro lado, entre aquele Município e as “A...”, foi outorgado um contrato de concessão tipicamente administrativo e cuja validade a requerente também pretende por em causa. A requerente da providência faz assentar o entendimento de que a competência pertence à jurisdição comum na seguinte ordem de ponderações:
  - A espécie controvertida é de natureza exclusivamente privatística - consumidores *versus* fornecedor de água (cf. Lei 24/96 - artigos 2º e 9º, nos 1 e 8), estando em causa um singelo *contrato de consumo*;
  - por outro lado, “os contratos de concessão de serviços de interesse geral subsumem-se em toda a sua disciplina - e para todos os efeitos - ao direito do consumo: Lei do Consumidor e diplomas avulsos de desenvolvimento”.

Vejamos pois.

**II.1.** A competência (ou jurisdição) de um tribunal afere-se pela forma como o autor configura a acção, definida pelo pedido e causa de pedir, ou seja, pelos objectivos prosseguidos pelo mesmo.

Tal competência, em geral, e como é recordado em recente acórdão deste TC (proferido a 18.05.06-Proc. nº 04/05), resulta

da medida da jurisdição atribuída aos diversos tribunais, do modo como entre si fraccionam e repartem o poder jurisdicional que, tomado em bloco, pertence ao conjunto dos tribunais (cf. Prof. Manuel de Andrade, Noções Elementares de Processo Civil, Ed. de 1979, págs. 88/89).

As regras de competência judiciária *ratione materiae* são, assim, atinentes à distribuição das matérias pelas diversas espécies de tribunais dispostos *horizontalmente* (cf. ac. TC nº 114/2000, de 22 de Fevereiro, in BMJ 494/48).

Como é sabido, os tribunais comuns detêm competência genérica, exercendo jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurídicas (cf. art.º 211, n.º 1, da CRP, 66.º do CPC e 18.º, n.º1, da Lei nº 3/99 - LOTJ, de 13 de Janeiro, alterada pela Lei nº 101/99, de 26 de Julho, pelos DL nº 323/2001, de 17 de Dezembro, nº 38/2003, de 8 de Março, e nº 105/2003, de 10 de Dezembro), pelo que cumpre indagar se a matéria que integra o pedido dos autos se encontra deferida à jurisdição administrativa, tal como foi decidido.

**II.2.** Prescreve o art.º 212.º, n.º3, da CRP, 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.”

Em anotação a idêntico preceito contido no art.º 214.º, n.º 3 da CRP (aditado pela LC n.º 1/89), escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira: “estão em causa apenas os litígios emergentes de *relações jurídico-administrativas (ou fiscais) (n.º 3, in fine)*.”

Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: (1) as acções e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público (especialmente da administração); (2) 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” (in Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed.).

Preceitua, por seu lado, o art.º 1º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF vigente) que, "Os tribunais administrativos da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para a administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais" (nº 1) ( Sob o regime do ETAF/84 prescrevia a tal respeito o art.º 3º que, "incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais". ).

Importa ainda atentar no artº 4º nº 1 do mesmo ETAF que enuncia o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal através de *enumerações*, definindo a título exemplificativo, pela *positiva* os litígios nela incluídos (cf. nº 1 (Para o que interessa, transcreve-se tal normativo:

“1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto:

a)...

b) Fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos emanados por pessoas colectivas de direito público ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal, bem como a verificação da invalidade de quaisquer contratos que directamente resulte da invalidade do acto administrativo no qual se fundou a respectiva celebração;

c)...

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

e) Questões relativas à validade de actos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público;

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 do respectivo regime substantivo, ou de contratos que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público;

(...)”

Sobre os limites da jurisdição administrativa e fiscal prescrevia o artº 4º do anterior ETAF, dela se excluindo, designadamente, as «questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa colectiva de direito público» [nº 1/f].

Cf. o Prof. Vieira de Andrade, *in* A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA – 5ª ED., a p. 118 e segs.), e pela *negativa* os litígios dela excluídos (cf. nº 2 e 3).

A generalidade das alíneas do nº 1 do artº 4º do actual ETAF - com excepção de parte das alíneas b), e), g) e h), relativas a matéria de contratos e de responsabilidade civil - visa apenas a concretização positiva do aludido conceito de matriz constitucional, *litígios emergentes de relações jurídicas administrativas* (Cf. o Prof. Vieira de Andrade, *in* A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA – 5ª ED., a p. 118 e segs.).

É o caso da alínea d) do referido nº 1, que aqui importa particularmente ter em atenção, nos termos da qual *competem aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto a fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos praticados por sujeitos privados, designadamente concessionários, no exercício de poderes administrativos*.

**II.3.** Sublinhe-se que a requerente da providência pretende que

seja decretada a suspensão do aludido tarifário respeitante ao consumo de água, saneamento e de disponibilidade e o decretamento da suspensão da “tarifa de disponibilidade”, tarifário esse fixado pela entidade pública concedente como contrapartida do aludido serviço público, ao abrigo de normas de direito administrativo [sendo que, a actividade de “Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público...”, nos termos da alínea a) do nº 1 da Lei n.º 88-A/97 de 25 de Julho, é vedada a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, salvo quando concessionadas] questionando-se a sua legalidade.

Tal actividade de concessionário (*Concessão de serviços públicos*, constitui o contrato administrativo (cf. art. 178º do CPA) através do qual o particular se encarrega de montar e explorar um serviço público, durante certo tempo, e por sua conta e risco (cf. anotação àquele preceito do CPA, por Santos Botelho, Cândido Pinho e Pires Esteves em CPA ANOTADO. Veja-se o artº 13º nº 1 do DL 379/03).) integra um serviço público que, “nunca deixa...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...” (In Prof. Marcello Caetano, “MANUAL...”, a p. 1801 e ss.).

Naquela qualidade de concessionário pode a requerida da providência, “..., *precedendo aprovação pelo concedente... fixar, liquidar e cobrar uma taxa aos utentes, bem como a estabelecer o regime de utilização...*” [nº 2 do artº 13º do DL nº 379/93, de 5 de Novembro, que fixou 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], sendo porém que no caso o aludido tarifário foi fixada pela entidade concedente do serviço público, embora tal questão não interesse para a decisão do que vem posto a este Tribunal, pois sempre se trataria de acto unilateral emitido ao abrigo de poderes de autoridade.

É que, e como é assinalado no acórdão recorrido, a fixação de tal tarifário foi levada a efeito sem que lhe tivesse presidido alguma negociação com os ulteriores contratantes-consumidores, antes sim de forma unilateral e no exercício de *jus imperii*.

Justamente, o que está em causa nos autos não é um litígio de direito privado relativo a algum contrato entre a requerente da providência e a requerida (nomeadamente relativo a uma relação contratual de fornecimento), antes sim aquele tarifário que se pretende suspender, aprovado ao abrigo dos já aludidos poderes públicos de autoridade, sendo de aplicação a todos os actuais e aos futuros utentes dos serviços, tendo assim natureza regulamentar. Uma tal fixação insere-se na satisfação de necessidades colectivas definidas, seleccionadas e ordenadas pela lei como é próprio da função administrativa (Cf.

Prof. MARCELO REBELO DE SOUSA, in LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO, fls. 15 e segs.).

Pelo exposto, pode já concluir-se e sem necessidade de mais indagações, que a competência dos tribunais administrativos, resulta desde logo, da previsão do nº 1, alínea d), do artigo 4º do ETAF, pois que a requerida, enquanto concessionária e no plano que vem questionado, actua na prossecução de um interesse público, munida de poderes de autoridade e praticando actos de gestão pública, assim se afastando a competência dos tribunais judiciais nos termos do citado artº 18º, nº 1, da LOFTJ.

**II.4.** Por outro lado, como já acima aludiu e como também é assinalado pelo Ministério Público no seu referido parecer, o litígio em apreço resulta da exigência, imposta autoritariamente pela requerida, do pagamento de quantias como contrapartida pelo serviço público prestado (cf. citado artº 13º, nº 2, e ainda o artº 15º, ambos do DL nº 379/93).

Estamos, assim, perante uma questão fiscal, entendendo-se como tal, *“todas as que emergem da resolução autoritária que imponha aos cidadãos o pagamento de qualquer prestação pecuniária com vista à obtenção de receitas destinadas à satisfação de encargos públicos do Estado e demais entidades públicas, bem como o conjunto de relações jurídicas que surjam em virtude do exercício de tais funções ou que com elas estejam objectivamente conexas”* – cfr. citado acórdão deste TC de 2006.05.18 (Proc. nº 4/05), e vasta jurisprudência ali registada.

**II.5.** Pode pois concluir-se que a jurisdição competente para conhecer do litígio em apreciação é, assim, a jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, concretamente os tribunais tributários, atento o disposto no artº 49º, nº 1, alínea e)-i) e iv), do ETAF vigente.

### **III. DECISÃO**

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes deste Tribunal em negar provimento ao presente recurso jurisdicional, declarando-se competentes os tribunais tributários.

Sem custas.

Lisboa 26 de Setembro de 2006. João Manuel Belchior – (relator) – Artur José Alves da Mota Miranda – Jorge Manuel Lopes de Sousa – António Políbio Ferreira Henriques – José Vaz dos Santos Carvalho – Políbio Rosa da Silva Flor.