

Processo n.º 3372/2013

Requerente: Liliana.....

Requerida:....., SA

1. Relatório

1.1. A requerente pede que a requerida seja condenada a restituir-lhe a quantia de € 397,84, que pagou, embora sob reserva, por ocasião da celebração, com esta, do contrato que tem por objecto o fornecimento de água e a prestação do serviço de saneamento de águas residuais – quantia cujo pagamento fora antes exigida a outro utilizador.

1.2. São os seguintes os factos essenciais alegados pela requerente:

a) em Março de 2013, a requerente, dirigindo-se às suas instalações, solicitou à requerida o início do fornecimento de água e da prestação do serviço de saneamento de águas residuais à fracção autónoma "...", de que é proprietária, do prédio constituído em regime de propriedade horizontal situado na Rua, dispondo-se para a celebração do correspondente contrato ;

b) a requerida recusou celebrar tal contrato, invocando a existência de “dívidas vencidas, pertencentes ao anterior proprietário”, respeitantes à ligação à rede de saneamento pública;

c) “indignada com tal recusa”, mas necessitando da “ligação urgente da água para poder usufruir em plenitude do imóvel acabado de adquirir”, a requerente “procedeu ao pagamento, sob reserva, do valor exigido – 397,84 euros”.

1.3. A requerida apresentou contestação escrita. Alega aí a requerida que: (i) os utilizadores estão obrigados a ligar os seus sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais aos respectivos sistemas públicos; (ii) os custos da instalação dos ramais que asseguram a ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos são da responsabilidade do utilizador, dependendo tal ligação do seu “prévio pagamento”; (iii) a “cobrança ao utilizador do valor das obras de instalação dos ramais de ligação” é permitida pelo Regulamento tarifário do Município de e pelo contrato de concessão celebrado entre este e a requerida.

2. O objecto do litígio



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

O objecto do litígio (ou o *thema decidendum*)^{1[1]} consiste na questão de saber se assiste ou não à requerente o direito de que se afirma titular, que a requerida não reconhece, o qual tem por objecto a restituição do que entende ter-lhe pago indevidamente.

3. As questões de direito a solucionar

Considerando o objecto do litígio e o pedido deduzido pela requerente, são duas as questões a solucionar, correspondentes às razões em que aquela sustenta a alegação do carácter “indevido” do pagamento efectuado: a questão de saber se cabe ao utilizador suportar os custos inerentes à instalação dos ramais de ligação entre os sistemas prediais e os sistemas públicos de distribuição de água e de saneamento de águas residuais; e a questão de saber se a entidade gestora dos serviços municipais pode exigir ao utilizador que solicite o fornecimento do serviço o pagamento de dívida que já exigira do anterior.

4. Fundamentos da sentença

4.1. Quanto aos factos

4.1.1. Os factos admitidos por acordo

Porque a requerida os não impugna, e implicitamente os admite na defesa que assume, considero admitidos por acordo os seguintes factos:

a) em Março de 2013, a requerente, dirigindo-se às suas instalações, solicitou à requerida o início do fornecimento de água e da prestação do serviço de recolha de águas residuais à fracção autónoma “P”, de que é proprietária, do prédio constituído em regime de propriedade horizontal situado na Rua de, , dispondo-se para a celebração do correspondente contrato;

b) a requerida recusou celebrar tal contrato, invocando a existência de “dívidas vencidas, pertencentes ao anterior proprietário”, respeitantes à ligação à rede de saneamento pública;

c) a requerente “procedeu ao pagamento, sob reserva, do valor exigido – 397,84 euros”.

4.1.2. Factos julgados provados

^{1[1]} Sobre as noções de “litígio”, material e formal, “questões”, “*thema decidendum*”, “questões fundamentais” e “questões instrumentais”, ver João de Castro Mendes, *Do Conceito de Prova em Processo Civil*, Edições Ática, 1961, pp 131 e ss.

Julgo provados os factos seguintes:

a) A requerida, através de ofício de 30/10/2006, exigira já a Sónia o pagamento da quantia de 310,10 €, desdobrada em três parcelas: (i) 46,65 (+IVA), relativa a instalação de ramal de saneamento; (ii) 19,20 (+IVA) relativa à instalação da câmara de ligação, que integra o ramal de ligação; (iii) 190,36, relativa a “tarifa de ligação”. Considerei o Documento de fls. 44.

b) Por meio de emissão de nota de crédito no valor de igual valor, a requerida anulou a factura que antes emitira à referida Sónia Considerei o documento de fls. 50.

c) A ligação do prédio da requerente à rede pública de drenagem de águas residuais, incluindo o necessário ramal, achava-se já efectuada e em funcionamento quando aquela adquiriu a sua fracção autónoma. Tive em consideração, na formação da convicção quanto a este facto, as declarações prestadas em audiência pela própria requerente e o documento de fls. 8.

4.2. Resolução das questões de direito

4.2.1. Antes de entrar na resolução das questões de direito equacionadas, é indispensável, de modo a limpar o percurso decisório de equívocos perturbadores, identificar e caracterizar aquelas que são, em rigor, as três prestações pecuniárias que a requerente pagou à requerida, situando-as no quadro regulamentar em que se filiam. Na verdade, com resulta do acervo de factos julgados provados [ver, supra, ponto 4.1.2. a)], o valor global pago pela requerente à requerida corresponde à soma de três parcelas distintas: custo do ramal de ligação; custo da câmara de ligação; e tarifa de ligação. Apertando um pouco mais a análise, e considerando, face ao disposto nos arts. 146.º e 250.º do Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de Agosto (Regulamento Geral dos Sistemas Públicos e Prediais de Distribuição de Água e de Drenagem de Águas Residuais), que a “câmara de ligação” parece ser um dos componentes do ramal de ligação, pode agregar-se em uma só as duas primeiras parcelas. Ficamos, assim, para simplificar, com duas parcelas: (i) uma, no valor de 65,85 € (+IVA), respeitante ao ramal de ligação; (ii) outra, no valor de 190,36 € (+IVA), relativa à “tarifa de ligação”.

A “tarifa de ligação” de que se trata nos autos (liquidada ao utilizador anterior em 30/10/2006) estava prevista no Regulamento Municipal de Drenagem Pública e Predial de Águas Residuais do Concelho de Gondomar, publicado no n.º 133/99 do DR, II Série, de 09 de Junho, então em vigor – o qual viria a ser revogado (e substituído) pelo Regulamento de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais do Município de Gondomar, agora em vigor, publicado n.º 95 do DR, 2.ª série, de 18 de Maio de 2009. Este novo Regulamento, decerto para se pôr em linha com a nova terminologia adoptada pela Lei das Finanças Públicas de 2007 (ver adiante no texto), abandonando a designação de “tarifa de ligação”, usa agora, nos seus arts. 16.º e 63.º, para se referir a um tributo que parece ter estrutura e função idênticas, a denominação “preço de ligação”.

4.2.2. Quanto à primeira das duas questões de direito enunciadas, relativa à “alocação” do custo de instalação dos ramais de ligação (incluindo as respectivas “câmaras de ligação”) entre os sistemas prediais de saneamento de águas residuais e os respectivos sistemas públicos, a resposta que creio mais adequada e



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

conforme aos actuais dados jurídico-normativos relevantes é esta: não cabe ao utilizador suportar tais custos individualizadamente, através de uma prestação monetária específica, independentemente da catalogação jurídico-tributária, ou financeira, que se lhe dê, seja a de *taxa*, de *tarifa*, a de *preço* ou qualquer outra. É a solução que, no meu entendimento, se ajusta melhor às opções normativas do direito financeiro das autarquias locais (abrangendo na referência quer a Lei da Finanças Locais – LFL – quer o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais – RGTAL) e do regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos. Vejamos de perto, em cada um destes domínios legislativos, a que opções normativas me refiro.

4.2.2.1. A anterior LFL (Lei n.º 42/98, de 06 de Agosto) incluía expressamente no elenco das receitas municipais admissíveis as “tarifas por instalação, substituição ou renovação dos ramais domiciliários de ligação aos sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais” (art. 20.º/2). Estas *tarifas* eram previstas a par (e para além) dos “preços e tarifas” relativos às “actividades de exploração de sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais” (art. 20.º/1). O que significa, portanto, que, na perspectiva do próprio legislador, o alcance do conceito de “actividades de exploração” daqueles sistemas públicos não compreendia as tarefas de “instalação, substituição ou renovação dos ramais domiciliários de ligação”. Daí que o legislador, depois de se referir, no n.º 1 do art. 20.º, aos “preços e tarifas” susceptíveis de constituir contrapartida da realização das primeiras, precisasse, logo a seguir, no n.º 2 do mesmo preceito, e depois de um esclarecedor “ainda”, de acrescentar que os Municípios podiam cobrar “tarifas” pela execução das segundas²[2].

A actual LFL (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) não contém, ao invés da sua antecessora, nenhuma referência aos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos de distribuição de água e saneamento de águas residuais. Mais concretamente, na norma do art. 16.º (onde, em lugar de “tarifas e preços”, se passou a falar de “preços e demais instrumentos de remuneração”³[3]), que, que do ponto de vista das sua estrutura e função regulativas, corresponde ao preceito do art. 20.º da antiga LFL, não consta agora nenhuma menção às operações de instalação, substituição ou renovação dos ramais domiciliários de ligação – as quais, como se viu já, não são abrangidas pela extensão do conceito (que o legislador mantém no n.º 3 do art. 16.º da nova LFL) de “actividades de exploração de sistemas municipais de abastecimento público de água e saneamento de águas residuais”. A diferença dos textos normativos que a comparação diacrónica assim nos revela é eloquente, denotando inequivocamente a opção legislativa pela eliminação da admissibilidade da cobrança de uma prestação específica destinada a custear a instalação, renovação ou substituição dos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos.

4.2.2.2. Segundo o art. 6.º do RGTAL (aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro), “as *taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente: a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias; b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular; c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal; d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento; e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva; f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil; g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental; h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional*”.



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

4.2.2.2.1. Numa primeira leitura da enumeração legal das taxas que estão ao alcance do poder tributário das autarquias locais, salta logo à vista a ausência de uma qualquer menção à possibilidade de cobrança de uma prestação pecuniária correspondente aos custos de instalação dos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais. Ausência que é particularmente significativa, uma vez que, ao tempo da publicação do diploma, estava ainda em vigor a LFL de 1998, que, como vimos, admitia, expressamente, tal cobrança. O desaparecimento da prerrogativa municipal de lançar sobre os particulares o tributo correspondente ao valor dos custos dos ramais de ligação é, parece-me, uma das manifestações do fenómeno de “encurtamento”, no RGTAL, por comparação com a LFL de 1998, do “catálogo das taxas de municípios e freguesias”⁴[4].

4.2.2.2.2. Acabamos de confirmar, portanto, que o legislador não inclui na sua enumeração de taxas municipais nenhuma alínea que autonomamente contemple um tributo cujo valor possa corresponder aos custos de instalação dos ramais de ligação. Mas, para além disso, entendo que um tributo com tal configuração não é sequer acomodável na previsão de nenhuma das alíneas de que se compõe o catálogo legal de taxas susceptíveis de serem lançadas pelos municípios – mesmo considerando a “abertura” e “flexibilidade” inerente à imprecisão e indeterminação de alguns dos conceitos que o legislador emprega.

Como bem salienta a requerida na sua contestação, resulta do art. 282.º do Decreto Regulamentar nº 23/95, de 23 de Agosto, que os ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos de abastecimento de água e saneamento de águas residuais integram a rede pública municipal – o que torna compreensível que, no mesmo preceito, se imponha à “entidade gestora” a incumbência de “promover a sua instalação”. A mesma qualificação dominial é adoptada no n.º 3 do art. 10.º do Regulamento de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais do Município de Gondomar.

Impor a um particular, ainda que se trate do proprietário do prédio a ligar ao sistema público de saneamento, a exigência de pagar totalmente a despesa de construção do ramal de ligação (incluindo a respectiva “câmara”) é, pois, impor-lhe a exigência de financiar, especifica e individualizadamente, um elemento integrante de uma infra-estrutura pública, que serve, em geral, toda a comunidade municipal.

Entendo que uma prestação pecuniária desta natureza não é enquadrável em nenhuma das hipóteses de “incidência objectiva” alinhadas no art. 6.º do RGTAL. Não é sequer, longe disso, susceptível de qualificar-se como taxa relativa à *realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias*, figura prevista na alínea a) do art. 6.º do RGTAL. As chamadas “taxas de urbanização” (TRIU) não visam alocar o custo integral de uma específica infra-estrutura pública a um único e determinado particular. Destinam-se, diversamente, a repartir, entre todos os que realizam certas operações urbanísticas, a “compensação” dos investimentos infra-estruturais que “os municípios *presumivelmente* se vêem obrigados a concretizar em consequência” da sua realização⁵[5].

Uma imposição tributária correspondente ao pagamento integral das despesas de instalação dos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos não é, por último, assimilável pela “cláusula geral” que antecede e introduz a enumeração do art. 6.º do RGTAL, que concede aos municípios o poder de criarem taxas que “*incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade*” deles.



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

Na verdade, a “utilidade” resultante da instalação dos ramais de ligação produz-se, antes de mais, na esfera jurídica pública, dado que se trata de elemento integrante da rede pública de abastecimento de água ou de saneamento de águas residuais. É certo que o proprietário do prédio a ligar à rede pública beneficia da utilização do ramal de ligação – assim como, difusamente, toda a comunidade municipal, em resultado da qualificação ambiental permitida pela conexão dos sistemas prediais com os sistemas públicos. Mas, como é evidente, pagar o ramal de ligação não é o mesmo que pagar pela sua utilização. Sendo certo, por outro lado, que os gastos municipais inerentes à instalação, reforço e conservação de infra-estruturas de rede são financiados através das referidas “taxas de urbanização”. Exigir ao proprietário de um prédio cujo licenciamento foi já sujeito à exação de uma taxa de urbanização o pagamento dos ramais de ligação aos sistemas públicos de abastecimento de água e saneamento de águas residuais corresponderia, muito provavelmente, a um fenómeno de “dupla tributação” municipal dificilmente tolerável. Talvez tenha sido por isso, afinal, que o legislador, deixou cair, na LFL de 2007, a previsão da cobrança dos referidos ramais, que a sua antecessora de 1998 contemplava expressamente.

4.2.2.3. O Regime Jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais e de Gestão de Resíduos Urbanos (RJSMASAR) foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto. No que concerne à questão em apreço, também aqui os dados normativos relevantes apontam no sentido da resposta que perfilho: não cabe ao utilizador suportar individualmente, através de uma prestação monetária específica, os custos de instalação dos ramais de ligação dos sistemas públicos aos sistemas prediais – não lhe cabe, falando com mais simplicidade, pagar os ramais de ligação.

4.2.2.3.1. Em primeiro lugar, importa salientar que, antes de ser objecto de um dever, a ligação à rede pública de abastecimento de água e de saneamento é um direito. Diz o art. 59.º/1 do RJSMASAR: *“Qualquer pessoa cujo local de consumo se insira na área de influência da entidade gestora tem direito à prestação do serviço, sempre que o mesmo esteja disponível”*.

Considera o legislador, no n.º 2 do mesmo preceito, que *“o serviço de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas através de redes fixas considera-se disponível desde que o sistema infra-estrutural da entidade gestora do serviço esteja localizado a uma distância igual ou inferior a 20 m do limite da propriedade”*.

O legislador não faz depender o exercício deste direito do prévio pagamento dos ramais de ligação. Pelo contrário, impõe “à entidade gestora do serviço de abastecimento de água ou de saneamento de águas residuais” o “deve[r]” de *“(…) iniciar o fornecimento no prazo de cinco dias úteis a contar da data da recepção do pedido de contrato de fornecimento e de recolha, com ressalva das situações de força maior”* (art. 63.º/2 do RJSMASAR).

Nessa “zona de disponibilidade” – “distância igual ou inferior a 20 m do limite da propriedade” – incumbe à entidade gestora assegurar todas as condições, incluindo a instalação dos ramais de ligação, para que o serviço possa ser iniciado a qualquer momento. Fora dessa “zona de disponibilidade”, e sem prejuízo da possibilidade de o interessado solicitar *“(…) o prolongamento do ramal, a entidade gestora deve assegurar, através de meios próprios e ou de terceiros, a provisão do serviço de limpeza de fossas sépticas, no cumprimento da legislação ambiental”* (art. 59.º/3 do RJSMASAR). O que significa, desde logo, segundo creio, que para além do perímetro da “zona de disponibilidade” não há sequer obrigação de ligação à rede.



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

Julgo ser também este o entendimento da entidade reguladora do sector. Esta, na verdade, quando ainda se denominava IRAR, no ponto 3.2.1.1.2. da “Recomendação Tarifária” n.º 01/2009, estabelecia, quanto à “estrutura tarifária” a regra segundo a qual, *“em virtude da aplicação das tarifas de abastecimento, a entidade gestora deve ficar obrigada a realizar as seguintes actividades, não as devendo facturar de forma específica: a) Execução, manutenção e renovação de ramais, incluindo a ligação do sistema público ao sistema predial”*. E, mais adiante, no ponto 3.2.1.1.4. do mesmo documento, a entidade reguladora, não deixa de reconhecer o estatuto especial daquele que designo como “zona de disponibilidade” do serviço: *“os custos inerentes à construção de ramais dedicados de abastecimento só devem ser imputados ao utilizador final quando aqueles possuam extensão superior a 20 metros, caso em que a respectiva execução, sempre que técnica e economicamente viável, deve ser realizada pela entidade gestora, a pedido do utilizador e mediante o pagamento das tarifas correspondentes à extensão superior àquela distância, rateadas em partes iguais sempre que os ramais beneficiem mais do que um utilizador”*.

4.2.2.3.2. Sublinho, em segundo lugar, que, no art. 69.º do RJSMASAR, o legislador ordena, quanto à ligação dos prédios às redes públicas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, uma repartição de responsabilidades (entre o proprietário e a entidade gestora) que não deixa dúvidas: *“a instalação dos sistemas prediais e respectiva conservação em boas condições de funcionamento e salubridade é da responsabilidade do proprietário”* (art. 69.º/4); mas *“a execução de ligações aos sistemas públicos ou a alteração das existentes compete à entidade gestora”* (art. 69.º/9). De resto, a entidade gestora, “oficiosamente”, sem precisar do impulso ou solicitação deles, *“(…) deve, com uma antecedência mínima de 30 dias, notificar os proprietários dos edifícios abrangidos pelo serviço de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais das datas previstas para início e conclusão das obras dos ramais de ligação para a disponibilização dos respectivos serviços”* (art. 69.º/8). De solicitação do interessado apenas depende o “prolongamento do ramal”, quando o prédio se encontra fora da “zona de disponibilidade” de 20 metros (art. 59.º/3).

4.2.2.3.3. Diga-se, por último, que a obrigação (que é também, como vimos, um direito) de ligação dos prédios aos sistemas públicos de distribuição de água e saneamento de águas residuais (obrigatoriedade estabelecida no n.º 1 do art. 69.º do RJSMASAR) não implica a obrigação de suportar os custos da instalação do ramal. Trata-se de questões distintas, que relevam de planos jurídico-normativos diversos: ali trata-se de uma questão de salubridade pública; aqui de uma questão de tributação autárquica. De resto, e tendo em consideração que a lei impõe às entidades gestoras o dever de, *ex officio*, independentemente de qualquer solicitação do proprietário, promoverem a instalação dos ramais, a obrigação de ligação do sistema predial à rede pública parece esgotar-se num simples dever de abstenção de comportamentos obstaculizantes (*non facere*), não comportando nenhum dever de actuação positiva (*facere*).

4.2.2.4. No mesmo sentido da solução acolhida no RJSMASAR parece também apontar, como defende a requerente, o disposto no art. 283.º do Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de Agosto (Regulamento Geral dos Sistemas Públicos e Prediais de Distribuição de Água e de Drenagem de Águas Residuais), que prescreve: *“Se o proprietário ou usufrutuário requerer para o ramal de ligação do sistema predial à rede pública modificações, devidamente justificadas, às especificações estabelecidas pela entidade gestora, nomeadamente do traçado ou do diâmetro, compatíveis com as condições de exploração e manutenção do sistema público, esta entidade pode dar-lhe satisfação desde que aquele tome a seu cargo o acréscimo nas respectivas despesas, se o houver”*.

Utilizando o argumento lógico *a contrario sensu*, pode inferir-se a partir do facto de o legislador estabelecer que o proprietário é responsável pelo acréscimo de custos de instalação do ramal de ligação no



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

caso em que requeira modificações aos parâmetros regulares, a conclusão de que o mesmo legislador o liberta dessa responsabilidade na hipótese (*contrária* ou *inversa*) de não pretender nenhuma modificação.

4.2.2.5. A circunstância de o Regulamento de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais do Município de Gondomar, publicado n.º 95 do DR, 2.ª série, de 18 de Maio de 2009, prever, na alínea j) do n.º 3 do seu art. 63.º, a cobrança, ao proprietário, dos custos de instalação do ramal de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos não invalida o entendimento do tribunal. Não verdade, o poder regulamentar autárquico está sujeito, nos termos do 241.º da Constituição da República, aos “(...) *limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar*”. Aos tribunais assiste o poder de “desaplicação” de normas regulamentares que considerem desconformes com parâmetros normativos de hierarquia superior. Note-se, aliás, que o legislador, no art. 80.º/2 do RJSMASAR, estabelecia o “prazo de três anos” para que “os contratos de concessão existentes e os regulamentos de serviço vigentes no momento da [sua] entrada em vigor” fossem “adaptados” às suas novas soluções normativas.

4.2.3. A requerente, na sua petição inicial, invoca duas causas de pedir: uma delas consiste na alegação de um “indevido objectivo” – não haveria, radicalmente, dívida; a outra reporta-se a um “indevido subjectivo” – a existir dívida, o sujeito passivo seria o proprietário anterior, e não a própria requerente. A segunda causa de pedir abrange toda a totalidade da quantia paga à requerida (e que a requerente pretende que lhe seja restituída). A primeira causa de pedir cinge-se à parte daquela quantia que se refere aos custos de instalação do ramal de ligação ao sistema público de saneamento de águas residuais, deixando incólume a parte referente à “tarifa de ligação”. Não cabe ao tribunal, portanto, de acordo com o “princípio da controvérsia” consagrado no art. 5.º do CPC (segundo o qual cabe às partes delimitar as questões constitutivas do objecto do processo), conhecer da questão de saber se a “tarifa de ligação” era ou não objectivamente devida.

Ainda assim, em registo de *obiter dictum*, deixa-se expressa a ideia de que tanto a “tarifa de ligação” como o seu sucessor “preço de ligação” resistem ao teste de validade do confronto com os parâmetros do direito financeiro autárquico (LFL e RGTAL) e do RJSMASAR. Considerando a sua configuração regulamentar [sobretudo o disposto na j) do n.º 3 do art. 63.º do Regulamento de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais do Município de Gondomar, publicado n.º 95 do DR, 2.ª série, de 18 de Maio de 2009], parece, aqui sim, tratar-se de uma verdadeira taxa, cuja “bilateralidade” se traduz na retribuição de serviços prestados pela entidade gestora (sem que cumpra aqui verificar se os critérios de cálculo dos seu valor resistem ou não ao “teste da proporcionalidade”).

4.2.4. Quanto à segunda das duas questões de direito a resolver – questão de saber se a entidade gestora dos serviços municipais pode exigir ao utilizador que solicite o fornecimento do serviço o pagamento de tarifa que já liquidara ao anterior (que é, em rigor, a questão da determinação do sujeito passivo da obrigação) –, os textos normativos não deixam margem para quaisquer dúvidas: a entidade gestora está proibida de o fazer.

Diga-se, antes de avançar no detalhe dos fundamentos, que a resposta dada à questão da admissibilidade da prestação tributária correspondente aos custos de instalação dos ramais de ligação (a questão do “indevido objectivo”) não prejudica o conhecimento da questão que agora nos passa a ocupar (a questão do “indevido subjectivo”). É que, como se viu já, a maior parte da quantia paga pela requerente à requerida, cuja restituição pretende, não diz respeito ao ramal de ligação ao sistema de saneamento de águas residuais, mas, isso sim, à “tarifa de ligação”.



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

4.2.4.1. A “tarifa de ligação” paga pela requerente à requerida (que, como resulta dos factos provado, fora antes exigida, em 2006, a um outro utilizador) estava prevista no Regulamento Municipal de Drenagem Pública e Predial de Águas Residuais do Concelho de Gondomar, publicado no n.º 133/99 do DR, II Série, de 09 de Junho – trata-se do tributo antecessor do “preço de ligação” previsto no Regulamento municipal que o revogou e substituiu.

O texto da norma do art. 73.º/4 daquele Regulamento municipal é inequívoco, identificando como devedor (sujeito passivo) da “tarifa de ligação” o proprietário, usufrutuário ou administrador do prédio “à data da sua ligação à rede ou aos requerentes da licença de construção”. São estes os sujeitos passivos da tarifa de ligação, e não quaisquer outros, não prevendo a lei nenhum mecanismo de “substituição tributária” ou “responsabilidade solidária”.

Solução idêntica era estabelecida, embora num texto menos expressivo, quanto aos custos do ramal de ligação, no art. 78º do mesmo Regulamento.

4.2.4.2. O n.º 7 do art. 63.º do RJSMASAR, embora preceituando de uma perspectiva diversa, é igualmente categórico: “*Não pode ser recusada a celebração de contratos de fornecimento e de recolha com novo utilizador com base na existência de dívidas emergentes de contrato distinto com outro utilizador que tenha anteriormente ocupado o mesmo imóvel, salvo quando seja manifesto que a alteração do titular do contrato visa o não pagamento do débito*”. O que significa, evidentemente, que o legislador não permite (proíbe mesmo) que a entidade gestora possa, por via da recusa da celebração do contrato de fornecimento, constranger o utilizador a solver as dívidas antes imputadas (e exigidas) a outro.

5. De tudo o que antecede, pode concluir-se, em suma, que: (i) pelo menos a partir da data de entrada em vigor do RGTAL deixou de ser admissível a cobrança de qualquer tributo que tivesse por objecto os custos de instalação dos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos de saneamento de águas residuais (embora a prova disponível nos autos não permita determinar com exactidão a altura em que, no caso, foi efectuada a instalação); (ii) à requerente, em qualquer caso (fosse ou não objectivamente admissível a cobrança dos custos do ramal de ligação e da “tarifa de ligação”), nunca seria exigível o pagamento de uma quantia que antes fora imposto a outro utilizador.

A requerente, portanto, pagou indevidamente. Indevidamente porque: (i) quanto aos custos do ramal de ligação, a obrigação não existia (admitindo que o “facto tributário”, a instalação, seja posterior à vigência do RGTAL) – o que corresponde ao “indevido objectivo” previsto no art. 476.º/1 do Código Civil; (ii) quanto à totalidade do pagamento (ramal de ligação e tarifa de ligação), a obrigação era “alheia” – o que preenche a hipótese de “indevido subjectivo” do art. 477.º/1 do Código Civil. Em qualquer dos casos, há enriquecimento sem causa e conseqüente obrigação de restituir, nos termos do art. 479.º do Código Civil.

É, por conseguinte, fundada a pretensão da requerente.

6. Decisão



Centro de Informação de Consumo
e Arbitragem do Porto

TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

Nestes termos, com base nos fundamentos expostos, julgo a acção totalmente procedente e, em consequência, condeno a requerida a pagar à requerente a quantia de € 397,84 (trezentos e noventa e sete euros e oitenta e quatro cêntimos).

Notifique-se

Porto, 20 de Fevereiro de 2014

O Juiz-árbitro

(Paulo Duarte)

[1] Sobre as noções de “litígio”, material e formal, “questões”, “*thema decidendum*”, “questões fundamentais” e “questões instrumentais”, ver João de Castro Mendes, *Do Conceito de Prova em Processo Civil*, Edições Ática, 1961, pp 131 e ss.

[2] Sobre o ponto, pode ver-se António Malheiro de Magalhães, *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, Almedina, 2012, pp. 28 e 40.

[3] Sobre o desaparecimento nominal, na nova LFL, da figura da “tarifa”, coexistente com a sobrevivência da noção de “regulamento tarifário”, ver António Malheiro de Magalhães, *ob. cit.*, pp. 40 e ss. O autor, cujo entendimento partilho, adopta, a pp. 20 e ss, um conceito geral de “preço público”, cuja extensão organiza segundo uma *summa divisio* que distingue as *taxas* propriamente ditas, caracterizadas pelo facto de serem “fixadas por via autoritária”, das chamadas “receitas patrimoniais”, que são “consensualmente estabelecidas”. Considera o mesmo autor, mais adiante, a pp. 27 e ss., que a tradicional *tarifa* não é mais do que um “tipo especial de *taxa*”, cuja nota identificadora reside na “equivalência económica” que se estabelece entre o seu montante e o valor (ou custo de produção) da prestação pública que se destina a remunerar – “equivalência económica que assim se junta à “equivalência jurídica” (ou “bilateralidade”) que define toda e qualquer *taxa*, diferenciando-a do *imposto*. Sobre o conceito de “bilateralidade” das *taxas*, ver Suzana Tavares da Silva, *as Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Coimbra Editora, 2013, p. 41.

[4] Fenómeno que é notado por Sérgio Vasques, *Regime das Taxas Locais*, Almedina, 2009, p.111.

[5] Sérgio Vasques, *ob.cit.*, p.117.