



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

*Resumo para efeitos do artigo 6.º, da Lei 144/2015, de 8 de Setembro:* Cumprindo a taxa de utilização das águas residuais os requisitos substanciais e de publicidade legalmente exigidos e tendo sido devidamente cobrada, não tem o Requerente direito à sua restituição, porquanto pagou devidamente. Mas não cabe ao utilizador suportar individualizadamente, através de uma prestação monetária específica, o custo de construção dos ramais de ligação.

Processo n.º 42/2018

Requerente: José

Requeridas:, S.A.

### 1. Relatório

O Requerente pretende que se condene a Requerida a devolver-lhe as quantias indevidamente cobradas a título de taxa de utilização de águas residuais desde Agosto de 2010 a Março de 2017 e a devolver ao Requerente a quantia de 593,54 Euros indevidamente cobrada pelo ramal de ligação de águas residuais.

1.1. São os seguintes os factos essenciais alegados pelo Requerente:

- a) O Requerente é titular do contrato n.º ..., celebrado com a Requerida para fornecimento de serviços básicos de água e saneamento;
- b) Tal contrato foi celebrado para o local de consumo sito na Rua das ..., Lavra, em Matosinhos;
- c) O serviço passou a ser prestado pela Reclamada em 2010;
- d) À data do início da concessão do serviço de águas e saneamento por parte da Reclamada, em 2010, o local de consumo apenas tinha garantido o serviço de abastecimento de água pública;
- e) Em Março de 2017 foi efectuada a ligação à rede pública de saneamento por parte do Requerente;



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

- f) Até àquela data, a casa do Requerente dispunha de uma fossa séptica;
- g) Não obstante só em Março de 2017 estar garantida a ligação à rede pública de saneamento, a Requerida sempre cobrou ao Requerente, pelo menos desde Agosto de 2010, da taxa de utilização de águas residuais;
- h) Facto que motivou a reclamação junto da Reclamada;
- i) Que entendeu não ser devida a restituição da quantia cobrada, nos termos do artigo 77.º, n. 2 e 3, do Regulamento do Serviço de Distribuição de Água ao Município de Matosinhos;
- j) Em face da posição assumida pela Requerida, veio o Requerente invocar que nunca a ... S.A.promoveu a limpeza e cazamento da fossa séptica que este tinha na sua habitação;
- k) Sempre foi o reclamante quem promoveu tal limpeza e vazamento a expensas suas, porque nunca a Reclamada se apresentou no local com essa finalidade;
- l) Até à data, a Requerida não promoveu a devolução das quantias indevidamente cobradas;
- m) Por carta enviada em 3 de Abril de 2017, a Reclamada solicitou o pagamento da factura n.º 4010089...., respeitante aos "ramais de drenagem de águas residuais destinado à ligação da respetiva rede predial de saneamento, no montante de 593,54 Euros;
- n) O requerente não tinha intenção de pagar tal factura;
- o) Que foi paga por débito directo;
- p) A Requerida não tem direito a exigir ao Reclamante o valor correspondente ao ramal de ligação do saneamento das águas residuais;
- q) Antes de ser objecto de um dever, a ligação à rede pública de abastecimento de água e de saneamento é um direito;
- r) A Requerida não tem o direito de exigir do Reclamante a quantia de 593,54 Euros relativo a ramal de ligação de águas residuais.



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

1.2. A Requerida .... S.A., apresentou contestação, onde alegou que:

a) A Requerida é uma sociedade comercial anónima que se dedica, em regime de concessão, nomeadamente, à prossecução da exploração e gestão conjunta dos serviços públicos municipais de abastecimento de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição das águas residuais do Município de Matosinhos;

b) E detém a concessão para exploração dos serviços municipais de distribuição de água e recolha e tratamento de águas residuais no concelho de Matosinhos, com contrato de concessão em vigor desde 17 de Setembro de 2007 até à presente data;

c) A factura n.º 40100892.., datada de 29 de Março de 2017, no valor de 593,54 Euros foi efectivamente paga pelo Requerente em 4 de Abril de 2017;

d) E foi paga por sistema de débito directo, logo após ter sido comunicada ao mesmo por carta datada de 3 de Abril de 2017;

e) Na medida em que foi o próprio Requerente que optou por tal sistema de pagamento, conferindo a respectiva autorização, quando contratou os serviços de abastecimento de água em 13 de Dezembro de 1990;

f) Sobre a taxa de utilização de águas residuais, a Requerente relembra a aplicação do artigo 77.º do Regulamento do Serviço de Distribuição de Água ao Município de Matosinhos;

g) Esclarecendo que, até à presente data, não se identificam registos do cliente em apreço, para a existência de quaisquer pedidos de vazamento da fossa séptica junto da Entidade Gestora, motivo pelo qual nunca foi executado o serviço no local de consumo sito na Rua das .....;

h) Nos termos do Regulamento dos Serviços, a tarifa de utilização de águas residuais é devida por todos os utilizadores com contrato de abastecimento de água, obedecendo ao tarifário em vigor, sendo paga conjuntamente com a fatura de consumo de água, fazendo parte integrante e indissociável do mesmo título de cobrança;



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

i) Nos locais não servidos pelo sistema público, os utilizadores pagarão igual tarifa de utilização como participação numa operação de limpeza e vazamento das fossas sépticas e poços absorventes. Tal serviço é assegurado pela ... MATOSINHOS devendo ser accionado por solicitação do utilizador;

j) Quanto ao ramal de ligação de águas residuais, a fatura em causa nos autos teve por base a execução, por parte da Requerida, de rede de saneamento e ramal de ligação de águas residuais e inerente ligação subsequente ao sistema público de saneamento;

k) E foi executado dado que não existia sistema de saneamento público na área do imóvel em causa, e no âmbito do Plano de Investimentos Integrante do Contrato de Concessão celebrado com a Câmara Municipal de Matosinhos;

l) A ligação tem que ser feita directamente ao sistema de drenagem de águas residuais com eliminação das fossas sépticas que já não são permitidas, de acordo com o ponto 12 do artigo 9.º do Regulamento de Serviços 485/2014;

m) Aquando da execução da rede de saneamento e ramal de ligação, foi ao Requerente comunicada a obrigatoriedade de ligação ao sistema público de drenagem de águas residuais, por carta datada de 10 de Janeiro de 2017;

n) O Requerente preparou a rede predial do imóvel, tendo a Requerida deixado a ligação "em ponta" no limite de propriedade, preparada para efectivação da ligação;

o) Ligação à rede pública de saneamento que foi confirmada na vistoria levada a cabo pela Requerida em 20 de Março de 2018, no imóvel do Requerente, especificamente na caixa de transição;

p) Foi executado o referido ramal porque era necessário para que o Requerente tivesse saneamento público e porque a entidade tecnicamente competente e com legitimidade para o efeito é a Requerida;



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

q) De acordo com o artigo 57.º, n.º 2, do Regulamento, os encargos decorrentes da execução dos ramais de ligação serão cobrados aos proprietários de acordo com o tarifário em vigor;

r) O tarifário de 2017 em vigor à data esteve devidamente publicitado no site da internet da Requerida;

s) O que comprova a retidão do valor solicitado pela execução do ramal de ligação de águas residuais;

t) Deveria ter sido ainda debitada a tarifa de ligação de águas residuais, que será cobrada no futuro.

### **2. O objecto do litígio e questão de direito a solucionar**

2.1. Em face do exposto no ponto anterior, cabe apreciar se o Requerente tem direito à devolução das quantias cobradas a título de taxa de utilização de águas residuais desde Agosto de 2010 a Março de 2017 e à devolução da quantia de 593,54 Euros indevidamente cobrada pelo ramal de ligação de águas residuais.

### **3. Fundamentos da sentença**

#### **3.1. Os factos**

Considerando os documentos disponíveis nos autos, as declarações das Ilustres Mandatárias do Requerente e da Requerida, e o depoimento da testemunha considero assentes, dos que são relevantes para a decisão da causa, os seguintes factos:

- a) A Requerida é uma sociedade comercial anónima que se dedica, em regime de concessão, nomeadamente, à prossecução da exploração e gestão conjunta dos serviços públicos municipais de abastecimento de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição das águas residuais do Município de Matosinhos;



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

- b) E detém a concessão para exploração dos serviços municipais de distribuição de água e recolha e tratamento de águas residuais no concelho de Matosinhos, com contrato de concessão em vigor desde 17 de Setembro de 2007 até à presente data;
- c) O Requerente é titular do contrato n.º 71425.., para fornecimento de serviços básicos de água e saneamento;
- d) Tal contrato foi celebrado para o local de consumo sito na Rua ....., Lavra, em Matosinhos;
- e) Não obstante só em Março de 2017 estar garantida a ligação à rede pública de saneamento, a Requerida sempre cobrou ao Requerente, pelo menos desde Agosto de 2010, a taxa de utilização de águas residuais;
- f) Facto que motivou uma reclamação junto da Reclamada;
- g) Que entendeu não ser devida a restituição da quantia cobrada, nos termos do artigo 77.º, n. 2 e 3, do Regulamento do Serviço de Distribuição de Água ao Município de Matosinhos;
- h) Em face da posição assumida pela Requerida, veio o Requerente invocar que nunca a Indaqua promoveu a limpeza vazamento da fossa séptica que este tinha na sua habitação;
- i) Não existem registos de pedidos do Requerente para o vazamento da fossa séptica junto da Entidade Gestora;
- j) Motivo pelo qual nunca foi executado o serviço no local de consumo sito na Rua das .....
- k) Até à data, a Requerida não procedeu à devolução das quantias cobradas;
- l) Por carta enviada em 3 de Abril de 2017, a Reclamada solicitou o pagamento da factura n.º 4010089..., respeitante aos "ramais de drenagem de águas residuais destinado à ligação da respetiva rede predial de saneamento, no montante de 593,54 Euros;



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

- m) A fatura em causa teve por base a execução, por parte da Requerida, de rede de saneamento e ramal de ligação de águas residuais e inerente ligação subsequente ao sistema público de saneamento;
- n) E foi executado;
- o) Dado que não existia sistema de saneamento público na área do imóvel em causa;
- p) e no âmbito do Plano de Investimentos Integrante do Contrato de Concessão celebrado com a Câmara Municipal de Matosinhos;
- q) A ligação tem que ser feita directamente ao sistema de drenagem de águas residuais com eliminação das fossas sépticas que já não são permitidas, de acordo com o ponto 12 do artigo 9.º do Regulamento de Serviços 485/2014;
- r) Aquando da execução da rede de saneamento e ramal de ligação, foi ao Requerente comunicada a obrigatoriedade de ligação ao sistema público de drenagem de águas residuais, por carta datada de 10 de Janeiro de 2017;
- s) O Requerente preparou a rede predial do imóvel, tendo a Requerida deixado a ligação “em ponta” no limite de propriedade, preparada para efectivação da ligação;
- t) Ligação à rede pública de saneamento que foi confirmada na vistoria levada a cabo pela Requerida em 20 de Março de 2018, no imóvel do Requerente, especificamente na caixa de transição;
- u) A factura n.º 40100892., datada de 29 de Março de 2017, no valor de 593,54 Euros foi paga pelo Requerente em 4 de Abril de 2017;
- v) E foi paga por sistema de débito directo;
- w) O tarifário de 2017 em vigor à data esteve devidamente publicitado no site da internet da Requerida.



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

### 3.2. Do Direito

Entre a Requerida e o Requerente existe uma relação de fornecimento de serviços públicos essenciais, nos termos do artigo 1.º, da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho. Porque o fornecimento da água tem lugar numa habitação do Requerente, que trabalha e vive em França.

Estão em causa duas questões fundamentais, respeitantes à taxa de utilização de águas residuais e a taxa pela criação de um ramal de ligação de águas residuais, cobradas pela Requerida ao Requerente. Começamos, em primeiro lugar, por apreciar a questão de saber se o Requerente tem direito à devolução das quantias cobradas a *título de taxa de utilização de águas residuais* desde Agosto de 2010 a Março de 2017. Determina o artigo 77.º do Regulamento do Serviço Público Municipal de Abastecimento de Água do Concelho de Matosinhos, sobre a utilização de águas residuais, que: *"1 - Para os utilizadores domésticos e estabelecimentos comerciais, hoteleiros e similares, e por cada ligação, a Indagua Matosinhos cobrará uma tarifa de utilização, a título de participação nos custos gerais de exploração e manutenção do sistema público, em função do volume de água consumida para os utilizadores domésticos e similares em função do caudal rejeitado e respetiva carga poluente, para os utilizadores industriais e similares. 2 - Esta tarifa é devida pelos Utilizadores de água e será a constante do tarifário em vigor fixado anualmente pela Câmara Municipal, sendo paga conjuntamente com a fatura do consumo de água, fazendo parte integrante e indissociável do mesmo título de cobrança. 3 - Nos locais não servidos pelo sistema público, os Utilizadores pagarão igual tarifa de utilização como participação numa operação de limpeza e vazamento das fossas sépticas e poços absorventes. 4 - A Indagua Matosinhos procederá à limpeza e vazamento de fossas o número de vezes consideradas necessárias, tendo em consideração o consumo de água registado".*

Em síntese, determina o Regulamento que os utentes que não sejam servidos pelo sistema público pagam uma tarifa de utilização, a título de participação nos custos gerais de exploração e manutenção do sistema público, do mesmo modo que aqueles que estão ligados ao sistema público. Todavia, a tarifa corresponde à participação numa operação de limpeza e vazamento das fossas sépticas e poços absorventes, pois, a .... Matosinhos procederá à limpeza e vazamento de fossas o número de vezes consideradas necessárias, tendo em consideração o consumo de água registado.





## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

A questão que se coloca é a de saber, em primeiro lugar, se esta taxa cumpre os requisitos legais. O Tribunal Constitucional tem proferido abundante jurisprudência sobre esta matéria, por exemplo no seu Acórdão n.º 68/2007:

*"Como se sabe, existe uma abundante jurisprudência constitucional sobre a distinção entre imposto e taxa (...). Para extremar a noção de 'imposto' constitucionalmente relevante da de 'taxa', o Tribunal tem-se socorrido essencialmente de um critério que pode qualificar-se como 'estrutural', porque assente na 'unilateralidade' dos impostos (...), admitindo ainda, porém, como factor adicional de ponderação, que se tome em consideração a 'razão de ser ou objectivo das receitas em causa', quer para recusar a certas receitas o carácter de imposto, quer como argumento ponderoso para afastar o carácter de taxa de uma dada prestação pecuniária coactiva (...).*

*(...)*

*Tanto na jurisprudência uniforme do Tribunal, como na orientação unânime da doutrina, um elemento ou pressuposto estrutural há-de, desde logo e necessariamente, verificar-se, para que determinado tributo se possa qualificar como uma 'taxa', qual seja o da sua 'bilateralidade': traduz-se esta no facto de ao seu pagamento corresponder uma certa 'contraprestação' específica, por parte do Estado (ou de outra entidade pública). Se tal não acontecer, teremos um 'imposto' (ou uma figura tributária que, do ponto de vista constitucional, deve, pelo menos, ser tratada como tal). (...) Se se não divisarem características de onde decorra a 'bilateralidade' da imposição pecuniária, nada mais será preciso indagar para firmar a conclusão de harmonia com a qual é de arredar a qualificação dessa imposição como 'taxa'".*

A indagação que temos de fazer é, pois, se a taxa de utilização de águas residuais cumpre os requisitos de bilateralidade e de proporcionalidade. Ora, no caso concreto, apesar de o serviço de limpeza da fossa não ter sido nunca efectivamente prestado ao Requerente, ele estava disponível, bastando para isso que aquele o tivesse solicitado. A contrapartida específica da taxa aqui em causa é a disponibilidade ao público de um serviço, não a sua efectiva prestação (que aproximaria o montante devido de um preço). Os valores facturados: 1,15 Euros, na factura junta como doc. 1; 0,38, na factura junta como documento 7; ou 0,73 Euros, na factura junta como documento 13, são valores baixos, que não suscitam qualquer dúvida sobre a sua proporcionalidade ao serviço de que o utente pode beneficiar: a limpeza e vazamento da fossa séptica da habitação do Requerente.

O Requerente invoca que desconhecia a prestação daquele tipo de serviço e, relembramos, nos termos do artigo 4.º, da Lei dos Serviços Públicos, "1 - O prestador do serviço deve informar,



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

de forma clara e conveniente, a outra parte das condições em que o serviço é fornecido e prestar-lhe todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias. 2 - O prestador do serviço informa directamente, de forma atempada e eficaz, os utentes sobre as tarifas aplicáveis pelos serviços prestados, disponibilizando-lhes informação clara e completa sobre essas tarifas". Todavia, o Regulamento cumpriu todas as exigências de publicidade legalmente impostas (nomeadamente pelo artigo 62.º do DL 194/2009, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos) e está disponível na internet, com fácil acesso por qualquer utilizador, mesmo que emigrado.

Nestes termos, forçoso é concluir que, cumprindo a taxa de utilização das águas residuais os requisitos substanciais e de publicidade legalmente exigidos e tendo sido devidamente cobrada, não tem o Requerente direito à sua restituição, porquanto pagou devidamente.

Em segundo lugar, cabe saber a quem incumbe suportar os custos de construção do ramal de ligação entre os sistemas prediais de saneamento e os sistemas públicos de saneamento de águas residuais.

Por nos parecer a mais conforme aos atuais dados jurídico-normativos relevantes, crê o Tribunal<sup>1</sup> que a resposta correta à questão de saber a quem deve ser alocado o custo de construção dos ramais de ligação (entre os sistemas prediais e os sistemas públicos) é esta: não cabe ao utilizador suportá-lo individualizadamente, através de uma prestação monetária específica, independentemente da sua catalogação jurídico-tributária ou financeira, seja a de *taxa*, de *tarifa*, a de *preço* ou qualquer outra. É a solução que, no nosso entendimento, se ajusta melhor às *opções normativas* do direito financeiro das autarquias locais (abrangendo na referência quer o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais<sup>2</sup> – RFAL – quer o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais<sup>3</sup> – RGTAL) e do Regime Jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais e de Gestão de Resíduos

<sup>1</sup> Aderindo à jurisprudência vertida na decisão proferida no Processo n.º 2/2017 (TAC Matosinhos).

<sup>2</sup> Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, sucessivamente alterada.

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, sucessivamente alterada.



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

Urbanos<sup>4</sup>. Vejamos, de perto, em cada um destes domínios legislativos, a que *opções normativas* me refiro.

A Lei n.º 42/98, de 06 de agosto (antiga Lei das Finanças Locais), 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” (artigo 20.º, n.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” (artigo 20.º, n.º 1). O que significa, portanto, que, na perspetiva 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 artigo 20.º, aos “preços e tarifas” suscetíveis 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 segundas<sup>5</sup>.

Da LFL que se lhe seguiu (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro) desapareceu, entretanto, a 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 artigo 16.º (onde, em lugar de “tarifas e preços”, se passou a falar de “preços e demais instrumentos de remuneração”<sup>6</sup>) – que, do ponto de vista das sua estrutura e função regulativas, correspondia ao preceito do artigo 20.º da anterior LFL – não constava agora nenhuma menção às operações de instalação, substituição ou renovação dos ramais domiciliários de ligação – as quais, como se viu já, não eram abrangidas pela extensão do conceito (que o legislador mantinha no n.º 3 do artigo 16.º da nova LFL) de “actividades

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, sucessivamente alterado.

<sup>5</sup> Sobre o ponto, pode ver-se ANTÓNIO MALHEIRO DE MAGALHÃES, *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, Almedina, 2012, pp. 28 e 40.

<sup>6</sup> Sobre o desaparecimento nominal, na (então) nova LFL, da figura da “tarifa”, coexistente com a sobrevivência da noção de “regulamento tarifário”, ver ANTÓNIO MALHEIRO DE MAGALHÃES, *op. cit.*, pp. 40 e ss. O autor, cujo entendimento partilhamos, adota, 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.



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

de exploração de sistemas municipais de abastecimento público de água e saneamento de águas residuais”.

A solução consagrada no artigo 16.º da Lei n.º 2/2007 não foi, entretanto, afetada pelo actual RFAL (estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro), que a mantém na norma do seu artigo 21.º.

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.

Segundo o artigo. 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 infraestruturas 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*”.

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-nos, uma das manifestações do



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

fenómeno de “encurtamento”, no RGTAL, por comparação com a LFL de 1998, do “catálogo das taxas de municípios e freguesias”<sup>7</sup>.

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, entendemos 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 suscetíveis de serem lançadas pelos municípios – mesmo considerando a “abertura” e “flexibilidade” inerente à imprecisão e indeterminação de alguns dos conceitos que o legislador emprega.

Resulta do artigo 282.º do Decreto Regulamentar n.º 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 adotada no n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento do Município de Matosinhos n.º 485/2014, de 28.10.

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 é, pois, impor-lhe a exigência de financiar, específica e individualizadamente, um elemento integrante de uma infraestrutura pública, que serve, em geral, toda a comunidade municipal.

Entendemos que uma prestação pecuniária desta natureza não é enquadrável em nenhuma das hipóteses de “incidência objectiva” alinhadas no artigo 6.º do RGTAL. Não é sequer, longe disso, suscetível de qualificar-se como taxa relativa à *realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias*, figura prevista na alínea a) do artigo 6.º do RGTAL. As chamadas “taxas de urbanização” (TRIU) não visam alocar o custo integral de uma específica infraestrutura pública a um único e determinado particular. Destinam-se, diversamente, a repartir, entre todos os que realizam certas operações urbanísticas, a “compensação” dos investimentos infraestruturais que “os municípios *presumivelmente* se veem obrigados a concretizar em consequência” da sua realização<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Fenómeno que é notado por SÉRGIO VASQUES, *Regime das Taxas Locais*, Almedina, 2009, p. 111.

<sup>8</sup> SÉRGIO VASQUES, *op. cit.*, p.117.



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

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 artigo 6.º do RGTA, que concede aos municípios o poder de criarem taxas que *“incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade”* deles.

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 infraestruturas 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 (conforme evidenciado, no caso dos presentes autos, pelo documento junto a fls. 11 dos autos), 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 (solução também acolhida no actual RFAL), a previsão da cobrança dos referidos ramais, que a sua antecessora de 1998 contemplava expressamente.

O Regime Jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais e de Gestão de Resíduos Urbanos (RJSMSAR) 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 individualizadamente, 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.

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 artigo 59.º, n.º 1 do



## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

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 infraestrutural 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 receção do pedido de contrato de fornecimento e de recolha, com ressalva das situações de força maior” (artigo 63.º, n.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” (artigo 59.º, n.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.

Julgamos ser também este o entendimento da entidade reguladora do sector. Esta, na verdade, quando ainda se denominava IRAR<sup>9</sup>, 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 daquela que designo como *“zona de disponibilidade”* do serviço: *“os custos inerentes à construção*

<sup>9</sup> Instituto Regulador das Águas e Resíduos (IRAR), atualmente ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, I.P. (ERSAR, I.P.), por força do Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, que criou e aprovou a orgânica da ERSAR, I.P. e revogou o Decreto-Lei n.º 362/98, de 18.11.





## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

*de ramais dedicados de abastecimento só devem ser imputados ao utilizador final quando aqueles possuam extensão superior a 20 metros, caso em que a respetiva 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*".

Sublinhamos, em segundo lugar, que, no artigo 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 respetiva conservação em boas condições de funcionamento e salubridade é da responsabilidade do proprietário"* (artigo 69.º, n.º 4); mas *"a execução de ligações aos sistemas públicos ou a alteração das existentes compete à entidade gestora"* (artigo 69.º, n.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"* (artigo 69.º, n.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 (artigo 59.º, n.º 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 artigo 4.º e n.º 1 do artigo 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*).

No mesmo sentido da solução acolhida no RJSMASAR, parece também apontar o disposto no artigo 283.º do Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de Agosto (Regulamento Geral dos Sistemas





## TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

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 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.

A circunstância de o Regulamento do Município de Matosinhos n.º 485/2014 prever, no artigo 57.º, n.º 2 (e no artigo 71.º) a cobrança dos "encargos decorrentes da execução" do ramal de ligação do sistema público ao sistema predial não invalida o entendimento em que se apoia a sentença. Na verdade, o poder regulamentar autárquico está sujeito, nos termos do artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, 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 artigo 80.º, n.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.

### **Decisão**

Nestes termos, com base nos fundamentos expostos:

- declaro improcedente o pedido do Requerente de devolução das quantias cobradas a título de utilização de águas residuais;



TRIBUNAL ARBITRAL DE CONSUMO

- condeno a Requerida a devolver ao Requerente a quantia de 593,54 Euros indevidamente cobrada.

Notifique-se.

Porto, 28 de Dezembro de 2018.

A Juíza-árbitra,

---

(Sandra Passinhas)