

PARECER
DA PROIBIÇÃO DOS
CONSUMOS MÍNIMOS E
DOS ALUGUERES DE
CONTADOR, NA LEI
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
ESSENCIAIS, ÀS TAXAS
OU QUOTAS DE
DISPONIBILIDADE EM SUA
SUBSTITUIÇÃO

MÁRIO FROTA

EXCERITOS

“A criação de uma taxa ou tarifa de disponibilidade de água / saneamento / resíduos sólidos tem como fundamento legal cobrir os custos de conservação e manutenção da rede pública de abastecimento de água / recolha e tratamento de águas residuais e de resíduos sólidos e outros encargos fixos relacionados com a disponibilização de tais serviços aos utilizadores”

“O consumidor tem direito à protecção dos seus interesses económicos, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a lealdade e a boa-fé, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos”

“Uma vez que as relações que se estabelecem entre os utentes e o concessionário do serviço são constituídas por um contrato de Direito privado, estamos perante relações de Direito privado, não obstante o regime da prestação de serviços também inclua em regra normas de Direito público”

“O consumo mínimo corresponde a um valor fixo, que não varia em função do consumo, pelo menos em sentido decrescente”

“Na composição dos preços dos serviços públicos essenciais os valores correspondentes à exploração, manutenção e conservação dos sistemas devem figurar, de modo coerente e sem sofismas, no preço global”

**DA PROIBIÇÃO DOS CONSUMOS MÍNIMOS E DOS ALUGUERES DE
CONTADOR, NA LEI DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS,
ÀS TAXAS OU QUOTAS DE DISPONIBILIDADE
EM SUA SUBSTITUIÇÃO**

PARECER

1. Requer a **ACOP – Associação de Consumidores de Portugal** – emissão de parecer *pro bono* a propósito da licitude em abstracto das quotas de disponibilidade nas facturas de fornecimento de água em consequência da proibição tanto dos consumos mínimos, em 1996 (versão original da Lei 23/96, de 26 de Julho), como do aluguer de contadores, na 1ª revisão do normativo (Lei 12/2008, de 26 de Fevereiro).

2. Da decisão proferida no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, presente para apreciação, realce para a passagem que segue:

“... ”

Vejamus agora em que consiste a visada “taxa de disponibilidade”.

Dispõe o artigo 8º da Lei n. 23/96, de 26.07, diploma que criou no ordenamento jurídico mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, na redacção introduzida pela Lei n. 12/2008, de 26.02, o seguinte:

“1 – São proibidas a imposição e a cobrança de consumos mínimos.

2 – É proibida a cobrança aos utentes de:

Qualquer importância a título de preço, aluguer, amortização ou inspeção periódica de contadores ou outros instrumentos de medição dos serviços utilizados;

Qualquer outra taxa de efeito equivalente à utilização das medidas referidas na alínea anterior, independentemente da designação utilizada;

Qualquer taxa que não tenha uma correspondência directa com um encargo em que a entidade prestadora do serviço efectivamente incorra, com excepção da contribuição para o audiovisual;

Qualquer outra taxa não subsumível às alíneas anteriores que seja contrapartida de alteração das condições de prestação do serviço ou dos equipamentos utilizados para esse fim, excepto quando expressamente solicitada pelo consumidor.

3 – Não constituem consumos mínimos, para efeitos do presente artigo, as taxas e tarifas devidas pela construção, conservação e manutenção dos sistemas públicos de águas, de saneamento e resíduos sólidos, nos termos do regime legal aplicável.”

Assim, ao mesmo tempo que a Lei n. 12/2008 proibia a cobrança de quantias a título de “aluguer de contadores”, encarada como autêntico consumo mínimo, estabeleceu expressamente que as taxas e tarifas cobradas

pela construção, conservação e manutenção dos sistemas públicos de água, de saneamento e resíduos sólidos não constituam consumos mínimos, os quais eram (e são) proibidos legalmente.

Logo, a criação de uma taxa ou tarifa de disponibilidade de água / saneamento / resíduos sólidos tem como fundamento legal cobrir os custos de conservação e manutenção da rede pública de abastecimento de água / recolha e tratamento de águas residuais e de resíduos sólidos e outros encargos fixos relacionados com a disponibilização de tais serviços aos utilizadores.

O que é consentâneo com o disposto na alínea c) do n. 2 do citado artigo, que prevê a proibição de cobrança aos utentes de taxa “que não tenha uma correspondência directa com um encargo em que a entidade prestadora do serviço efectivamente incorra”.

Não se sabendo o valor desses mesmos encargos de construção, conservação e manutenção, os quais hão-de variar em cada rede pública, consoante a sua dimensão e local em que se encontram, para além de outros elementos de carácter técnico, é indiscutível a efetiva existência de tais custos.

A A., no entanto, alega que a referida taxa/tarifa não tem qualquer correspondência directa com aquele tipo de encargos, não sendo tornados públicos os aludidos custos de manutenção e conservação, de modo a ser perceptível a sua concordância com os valores cobrados àquele título, tratando-se antes de um consumo mínimo dissimulado.

Ora, este argumento depende da análise de cada caso concreto, de cada sistema de titularidade estatal, municipal ou multimunicipal, independentemente do modelo de gestão, relativo aos serviços de águas, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, sendo certo que tal concordância se poderá verificar de modo pleno ou apenas parcial, dependendo de cada caso. O que não é possível de ser verificado nos presentes autos.

De facto, haverá que alegar e provar que, quanto a cada uma das entidades gestoras dos sistemas estatais, municipais e multimunicipais de abastecimento de água para consumo humano / recolha e tratamento de águas residuais e de resíduos sólidos, o montante cobrado àquele título não é proporcional e equilibrado com o custo do serviços que a fundamenta, tendo a taxa / tarifa sido fixada à margem de critérios racional e financeiramente justificados (que podem resultar da fundamentação do acto que definiu a cobrança daquele concreto montante e não de qualquer outro), podendo ser indicativo de tal discordância a prova de que, no final de cada ano, o total de encaixe cobrado àquele título ultrapassa, de modo significativo, o total dos custos de construção, conservação e manutenção da rede pública de abastecimento de água / recolha e tratamento de águas residuais e de resíduos sólidos e outros encargos fixos relacionados com a disponibilização de tais serviços aos utilizados.

Terá assim de ser provado, relativamente a cada concreto sistema, que o quantitativo da taxa refere-se aos efectivos custos inerentes às estruturas que permitem aos operadores exercer a actividade de abastecimento de água para consumo humano / recolha e tratamento de águas residuais e de resíduos sólidos, para que a sua cobranças se considere legal e não possa ser qualificada como um efetivo consumo mínimo, inadmissível como se viu já.

O que apenas poderá ser verificado a partir da análise de um qualquer documento ou elemento que indique como é que é definido o montante da taxa por cada uma das entidades gestoras dos sistemas estatais, municipais ou multimunicipais.

E não sendo os mesmos tornados públicos, como alega a A., é certo que existem mecanismos legais que impõem a prestação de informações e passagem de certidões, quando as mesmas não tenham sido dadas voluntariamente perante requerimento apresentado por quem demonstre interesse legítimo.

Razões pelas quais a presente acção não pode proceder, nos termos em que veio proposta, porquanto o Tribunal não pode declarar genericamente a ilegalidade da cobrança de uma taxa no caso abstracto de a mesma não se encontrar devidamente fundamentada e justificada, o que sempre tem de ser alegado e provado, concretamente, caso a caso.”

3. Ante tais elementos, cumpre, pois, emitir

PARECER

A situação espelhada nas facturas dos serviços de distribuição predial de águas é a que, *mutatis mutandis*, no geral, segue:

Tomemos, por base, a facturação emitida pela empresa municipal

ÁGUAS DE COIMBRA, E.M.

PRIMEIRO, A CONFIGURAÇÃO DE UMA FACTURA REPORTADA

A 2008

Águas de Coimbra, EM,

Mês de Maio de 2008

Discriminação:

- Tarifa Volumétrica – 8,92
- Tarifa Disponibilidade Serviços Água – 9,60
- Tarifa Volumétrica Saneamento – 4,32
- Tarifa Disponibilidade de Serviços Saneamento – 3,60
- Resíduos sólidos – 1,60
- Devolução caução – 0,60
- IVA – 1,32
- Soma – 28,76

Valores que surpreendem:

Tarifa de Disponibilidade de Água – 9,60

Tarifa Disponibilidade de Serviços Saneamento – 3,60

Se se somar as duas pretensas tarifas apurar-se-á – 13,20€ /mês

Num ano, monta a 158,40€ (valor ainda assim expressivo).

DEPOIS, A VERSÃO ACTUAL (FACTURA REPORTADA A JULHO DE 2017, EMANADA DAS ÁGUAS DE COIMBRA, E.M.)

Número da Fatura: FAC0200152017/0020828789 Tipo de Cliente: Domésticos

JkDT – Processado por programa certificado n. 2516

Tipo Leitura: Estimativa Tarifa: 610-Dom

Tipo de Consumo: Consumo de Água Contador n.: 143930

Leituras anteriores da Empresa (*): (2017-05-10) 337 (2017-07-11) 351

Média: 6,67m³ Leitura Ant: (2017-07-11) 351 Leitura At: 0

Consumo Medido: 0,00 m³ Diâmetro: 20

Consumo Real: Medido 0,00m³ Adicional 0,00m³

Consumo Acerto Ant.: 0,00m³ Consumo Est. Período: 7,00m³

(* inclui leitura(s) anteriores mais recente(s) da empresa e consumo médio nesse período

Descrição	Explicação	Faturado	Valor Unit.	Valor	IVA
Água					
Tar Vol. Água [0-5]	5m3 em 29 dias	5,00	0,550000	2,75	(b)
Tar Vol. Água [0-15]	2m3 em 29 dias	2,00	0,810000	1,62	(b)
Tar Disp Serv Água	20mm	1,00	3,900000	3,90	(b)
Saneamento					
Tar Vol. Saneamento	4,37 Euros x 72,0%	0,72	4,370000	3,15	(b)
Tar Disp Serv Saneamento	Agosto/17	1,00	2,950000	2,95	(b)
TRH					
TRH Água	7m3 em 29 dias	7,00	0,024300	0,17	(b)
TRH Saneamento	7m3 em 29 dias	7,00	0,000000	0,00	(f)
Taxa Gestão Resíduos	7m3 em 29 dias	7,00	0,026700	0,19	(b)
Resíduos Sólidos					
Resíduos Urb. Variável	7m3 em 29 dias	7,00	0,196000	1,37	(f)
Resíduos Urb. Disponib.	Agosto/17	1,00	0,764000	0,76	(b)
IVA					
(f) ISENTO	Não sujeito; não tributado			0,00	
IVA 6%	14,5400x6,00/100			0,87	
TOTAL (EUR)				17,73	

a saber (estrutura da factura em realce):

- Tar. Volumétrica Água
- Tar. Disp. Serv. Água
- Tar. Volumétrica Saneamento
- Tar. Disp. Serv. Saneamento
- TRH
- TRH Água
- TRH Saneamento
- Taxa Gestão Resíduos
- Resíduos Sólidos
- Resíduos Urb. Disponibilidade

De assinalar que durante o exercício de 2015 (último disponível), as Águas da Figueira, S.A., por exemplo, registaram como proveitos (lucros líquidos) a expressiva soma de 2 076 061€ (dois milhões setenta e seis mil e sessenta e um euros), obviamente após a dedução de todos os encargos, em que se inclui a renda devida pela concessão, da ordem dos 549 549 € (quinhentos e quarenta e nove mil e quinhentos e quarenta e nove euros).

Com taxas (por justificar, afinal), por consumidor, no montante mensal de 14,52 € (afora as dos recursos hídricos)...

Reitera-se: a título de exemplo e para que conste!

I. OS PRINCÍPIOS PLASMADOS EM DISTINTOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

No desenvolvimento congruente dos princípios se logrará, ao que se nos afigura, ajustada solução para a hipótese *sub judice*:

1. LEI-QUADRO DA ÁGUA

Os princípios que se perfilam neste particular, como tais emergentes da Lei-Quadro da Água, compendiam-se, entre outros, como segue:

- Princípio do valor social da água, que consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir factor de discriminação ou exclusão;
- Princípio da exploração e da gestão públicas da água, aplicando-se imperativamente aos sistemas multimunicipais de abastecimento público de água e de saneamento;
- Princípio da dimensão ambiental da água, nos termos do qual se reconhece a necessidade de um elevado nível de protecção da água, de modo a garantir a sua utilização sustentável;

– Princípio do valor económico da água, por força do qual se consagra o reconhecimento da escassez actual ou potencial deste recurso e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, **com a recuperação dos custos dos serviços de águas**, mesmo em termos ambientais e de recursos, e tendo por base os **princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador**;

A Lei-Quadro da Água estabelece, no seu artigo 82, um comando **preciso no que tange aos objectivos que cumpre, a justo título, perseguir no que tange aos preços**:

“1 – O regime de tarifas a praticar pelos serviços públicos de águas visa os seguintes objectivos:

a) Assegurar tendencialmente e em prazo razoável a recuperação do investimento inicial e de eventuais novos investimentos de expansão, modernização e substituição, deduzidos da percentagem das participações e subsídios a fundo perdido;

b) Assegurar a manutenção, reparação e renovação de todos os bens e equipamentos afectos ao serviço e o pagamento de outros encargos obrigatórios, onde se inclui nomeadamente a taxa de recursos hídricos;

c) Assegurar a eficácia dos serviços num quadro de eficiência da utilização dos recursos necessários e tendo em atenção a existência de receitas não provenientes de tarifas.

2 – O regime de tarifas a praticar pelas empresas concessionárias de serviços públicos de águas obedece aos critérios do n. 1, visando ainda assegurar o equilíbrio económico-financeiro da concessão e uma adequada remuneração dos capitais próprios da concessionária, nos termos do respectivo contrato de concessão, e o cumprimento dos critérios definidos nas bases legais aplicáveis e das orientações definidas pelas entidades reguladoras.

3 – O Governo define em normativo específico, nos termos do n. 3 do artigo 102º, as normas a observar por todos os serviços públicos de águas para aplicação dos critérios definidos no n. 1.”

2. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA, DE SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS E DE GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS

Em termos de consolidação, confira-se, pois, o que prescreve o DL 194/2009, de 20 de Agosto – no seu artigo 5º:

– A promoção tendencial da sua universalidade e a garantia da igualdade no acesso;

– A garantia da qualidade do serviço e da protecção dos interesses dos utilizadores;

– **O desenvolvimento da transparência na prestação dos serviços**;

– A protecção da saúde pública e do ambiente;

- A garantia da eficiência e melhoria contínua na utilização dos recursos afectos, respondendo à evolução das exigências técnicas e às melhores técnicas ambientais disponíveis;
- A promoção da solidariedade económica e social, do correcto ordenamento do território e do desenvolvimento regional.

3. A LEI-QUADRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Os princípios que regem domínio especial como o do Direito do Consumo ocupam um enorme lastro, enumerando-se como segue:

- Princípio da Igualdade Material
 - Princípio da Equidade
 - Princípio da Transparência
 - Princípio da Lealdade
 - Princípio da Probidade
 - Princípio da boa-fé
 - Princípio *Pro Consumatore*
 - Princípio da Reflexão ou Ponderação
 - Princípio da Segurança
 - Princípio da Precaução
 - Princípio da Prevenção
 - Princípio da Protecção dos Interesses Económicos
 - Princípio do Acesso célere, seguro e não oneroso à justiça
 - Princípio da Representatividade
 - Princípio da Reparabilidade dos prejuízos
 - Princípio da Injuntividade
- Elejamos, dentre estes, os princípios da
- Transparência
 - Lealdade
 - Protecção dos Interesses Económicos do Consumidor
- para o que ora nos importa.

Tais princípios consagrados se acham nos seus artigos 8º e 9º, a saber:

A **transparência** prende-se com a informação, em extensão e profundidade, tal como emerge da LDC – n. 1 do artigo 8º:

“1 – O fornecedor de bens ou prestador de serviços deve, tanto na fase de negociações como na fase de celebração de um contrato, informar o consumidor de forma clara, objectiva e adequada, a não ser que essa informação resulte de forma clara e evidente do contexto, nomeadamente sobre:

... ..”

A igualdade, a lealdade e a protecção dos interesses económicos repousam no artigo subsequente – o artigo 9º:

“1 – O consumidor tem direito à **protecção dos seus interesses económicos**, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a **lealdade** e a boa-fé, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos.

...”

Como o sustento (*in* Serviços Públicos Essenciais, separata do volume SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS, do IDC – Instituto de Direito do Consumo da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, AAFDL, 2017, a págs. 129 e s),

“O princípio da **protecção dos interesses económicos do consumidor** desfruta, entre nós, de consagração constitucional: tem o seu assento no n. 1 do artigo 60 da Constituição Portuguesa.

O conceito que dele traça a lei ordinária *in casu*, a LDC – *Lei de Defesa do Consumidor* –, em Portugal, é, por um lado, redutor e, por outro, basta-se com meras expressões de todo não exaustivas, *i.é.*, meramente exemplificativas, ante a amplitude das relações jurídicas de consumo – os actos e os contratos a que se adscvem os consumidores.

No plano de que se trata se conceitua o princípio, como o n. 1 do artigo 9º o faz:

“O consumidor tem direito à **protecção dos seus interesses económicos**, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a **lealdade** e a **boa-fé**, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos.”

E, de entre as modelações que assume, realce para

- a proibição de negócios ligados¹
- a proibição de negócios jurídicos forçados
- a proibição da oclusão do período de reflexão ou ponderação em negócios celebrados fora de estabelecimento
- a reposição do equilíbrio posicional nos negócios celebrados com os prestadores de serviços públicos essenciais².

Por corolário se entende “*a consequência directa e necessária de uma verdade já demonstrada*”.

Um sem número de corolários se poderá extrair do princípio-regra.

Um há, porém, que por nuclear se tem de afirmar categoricamente.

A saber: “**o consumidor paga só o que consome, na exacta medida em que e do que consome**”.

O que significa que o aluguer do contador, tanto na água, como na energia eléctrica ou no gás, as taxas de assinatura nas comunicações electrónicas, os consumos mínimos em cada um dos segmentos se têm de considerar proscritos (ou são de todo de proscrever).

Daí que se imponha, em geral, às empresas ou aos serviços a adopção de um sistema de contabilidade analítica de molde a saber-se, em rigor, o

preço de exploração do produto ou serviço para que se abandone a prática de serviços artificiais e de alcavalas outras que constituem *taxas* ou *impostos* decretados à revelia dos princípios e das coordenadas de um qualquer Estado de Direito³.

Manifestações do invocado princípio-regra se detectam em inúmeras hipóteses com expressa regulamentação nas leis que vigoram em Portugal, em particular a Lei de Protecção do Consumidor de Serviços Públicos Essenciais, ora denominados de **interesse geral** em homenagem à evolução conceitual operada na União Europeia, e se materializam, entre outros, em proibições de pendor vário, a saber:

- a insusceptibilidade da suspensão ou da interrupção de fornecimento sem se facultar ao consumidor, com razoável antecedência, os meios de defesa que lhe permitam impugnar a decisão ou regular as prestações indébitas eventualmente subsistentes;

- a exigência de uma facturação completa, discriminada e exaustiva, em todas e quaisquer circunstâncias, com a minúcia requerida, e que garanta o consumidor contra deficiências, erros, omissões;

- a possibilidade de quitação parcial quando haja parcelas impugnáveis na mesma factura, de molde a pagar-se o que se tem por pacífico e a pôr em causa o remanescente sem que tal constitua o consumidor em mora;

- a faculdade de se rejeitar o pagamento de montantes outros sempre que se trate de produtos ou serviços funcionalmente dissociáveis carregados numa – e numa só – factura;

- a proibição de consumos mínimos (no quadro do corolário de que *se pagar só o que se consome na exacta medida em que e do que se consome*);

- a garantia do respeito pelo equilíbrio dos orçamentos domésticos ante o estabelecimento de curtos prazos de prescrição e de caducidade (decadência);

- elevados padrões de qualidade sob pena de responsabilidade contratual por cumprimento defeituoso.

O princípio comporta, em geral, plúrimas expressões. Não se esgotam, pois, nas que houve o ensejo de enunciar.”

II. OS PRINCÍPIOS E SUA APLICAÇÃO AOS PREÇOS DOS BENS E SERVIÇOS DE CONSUMO

1. PREÇOS, TARIFAS E TAXAS

Relevante o excerto que ora se transcreve, tomado de empréstimo de Fernando Dias Simões (*et alii*) (Lei dos Serviços Públicos Essenciais, anotada e comentada, Almedina, Coimbra, 2012, págs. 144 e ss):

“O primeiro elemento que pode perturbar o esclarecimento deste problema passa por saber qual a natureza jurídica da quantia pecuniária

paga pelo utente com contrapartida do serviço prestado. Estamos perante um preço ou uma taxa?

Como se sabe, as taxas apresentam como característica fundamental o facto de serem meios de financiamento de serviços divisíveis, que concedem vantagens ou satisfações individualizadas a quem as utiliza, ao contrário dos impostos, que só proporcionam vantagens fruíveis pela comunidade enquanto tal. Enquanto o imposto é uma prestação pecuniária devida pelos contribuintes por via autoritária, a título definitivo e sem contrapartida, com vista à cobertura dos encargos públicos, a taxa pressupõe *correspectividade*, ou seja, dá origem a uma contraprestação específica (e não uma mera utilidade geral), resultado de uma relação concreta entre o sujeito passivo e um bem ou serviço público.

De acordo com a concepção dicotómica dos impostos defendida pela generalidade da doutrina portuguesa, tanto as taxas como os preços fazem parte do conceito amplo de taxa. Os preços apresentam, porém, duas características que os distinguem face às taxas em sentido estrito. Primeiro, o facto de corresponderem a bens ou serviços que não são por essência da titularidade do Estado e que podem, por isso, ser entregues à gestão privada. Em segundo lugar, o concreto montante em que são fixados não é independente do critério objectivo com base no qual se formam os preços. O preço dos serviços públicos é normalmente diferente daquele que resultaria do resultado da oferta e da procura do serviço no mercado, ou por não serem por natureza susceptíveis de avaliação ou porque o Estado ou ente público titular do serviços decidiu subtraí-los a essa forma de avaliação – em atenção a considerações ambientais, sociais ou outras.

Por corresponderem, tal como as taxas em sentido estrito, a verdadeiras taxas, entre os preços e as correspondentes prestações específicas (neste caso, a prestação de um bem ou serviço) deve existir não só uma equivalência jurídica, como é próprio de todas as taxas, mas também uma equivalência económica. Embora a existência de uma taxa não implique a existência de equivalência económica entre o valor pago e a sua contrapartida, bastando essencialmente a equivalência jurídica, deve considerar-se que deve existir uma correspondência económica materialmente relevante, sob pena de deixarmos de estar perante uma verdadeira taxa. Neste sentido, tem-se entendido que deixa de existir o sinalagma característico das taxas quando a desproporção entre a quantia paga e o serviço prestado comprometa de forma inequívoca aquela *correspectividade*. A estreita relação de proximidade entre o montante da taxa e o serviço prestado constitui, deste modo, uma regra fundamental no regime das taxas – e, deste modo, também dos preços.

Outra designação frequentemente utilizada no âmbito da prestação de serviços públicos essenciais é a de “tarifa”. A “tarifa” não é, em regra, caracterizada como uma figura autónoma entre a taxa e o imposto.

Apresenta-se, antes, como uma figura que se inclui ainda no conceito de taxa em sentido amplo, embora corresponda a uma figura *sui generis*, cuja especial configuração lhe advém apenas da particular natureza dos serviços a que se encontra ligada.

A doutrina tradicional entendia que a quantia a pagar pela prestação do serviço público revestia a natureza de uma taxa, ou seja, estávamos perante um encargo ou contrapartida de natureza tributária. Em coerência, em caso de não pagamento da contrapartida, o credor (muitas vezes uma autarquia local) estaria habilitado a usar o processo de execução fiscal, tendo a nota de cobrança emitida pelo credor força executiva.

Gonçalves entende que a contrapartida não tem natureza tributária quando está em causa o pagamento do serviço prestado ou do fornecimento efectuado pelo concessionário, isto é, quando está em causa uma “relação de prestação do serviço público”. No entender do Autor, a menos que a Lei disponha inequivocamente de outro modo, a contrapartida a pagar tem a natureza de um preço, isto é, de um valor a pagar pela prestação de um serviço regulado por um contrato de Direito privado. Sendo de Direito privado as relações de prestação constituídas entre o concessionário e o utente, não faz sentido sustentar a natureza fiscal da contrapartida, que é justamente um dos elementos essenciais da relação contratual.

Uma vez que as relações que se estabelecem entre os utentes e o concessionário do serviço são constituídas por um contrato de Direito privado, estamos perante relações de Direito privado, não obstante o regime da prestação de serviços também inclua em regra normas de Direito público. Como já referimos, a natureza contratual da relação jurídica que se estabelece entre utentes e prestadores de serviços públicos essenciais é expressamente reconhecida no n. 3 do artº 13º da LSPE, quando se refere que o utente pode optar pela manutenção do contrato quando alguma das suas cláusulas seja nula. Assim, não nos parece coerente defender a natureza de taxa de uma quantia pecuniária que o concessionário cobra ao abrigo de um contrato de Direito privado celebrado com o utente como contrapartida directa dos serviços que presta. Esta quantia tem a natureza de um preço, entendido como valor a pagar pela prestação de um serviço regulado por um contrato de Direito privado. Para a prestação dos serviços até podem ser utilizados bens do activo dominial, público ou privado, mas a receita em causa (o preço) não provém directamente destes, mas sim da prestação de serviços que têm carácter contratual e “privatístico”.

Gonçalves e Lopes Martins entendem que é ainda mais difícil defender a natureza de “taxa” nas situações em que vigore um princípio de liberdade tarifária do concessionário, ao abrigo do qual este pode fixar unilateralmente os preços do serviço, embora normalmente lhe seja imposta a obrigação de os comunicar previamente ao concedente. Do mesmo modo, os Autores

entendem que não deixa de ser assim mesmo nas situações em que o concessionário deva fixar os encargos a suportar pelos utentes segundo critérios pré-estabelecidos por via administrativa, podendo estes constar do próprio contrato de concessão ou de um regulamento – normalmente designado por regulamento tarifário, sujeito, em regra, à aprovação do concedente, sob proposta do concessionário –, ou quando são fixado através de convenções administrativas multilaterais (caso das telecomunicações) ou por deliberação de Autoridades Reguladoras. Os Autores concluem: “quando esteja apenas em causa o pagamento do serviço prestado entendemos que a quantia a pagar pelos utentes ao concessionário tem a natureza de um preço. Só assim não será quando a lei disponha em contrário. E mesmo neste caso deve exigir-se uma disposição expressa inequívoca, uma vez que não raras vezes as qualificações legislativas se encontram desprovidas de rigor técnico”.

Concluímos, deste modo, pela classificação da quantia pecuniária paga pelo utente em contrapartida do serviço prestado como **um preço**. A contrapartida continua a ter natureza de preço mesmo quando o serviço seja prestado por um privado, nomeadamente um concessionário. Como vimos, de acordo com o n. 4 do artº 1º considera-se prestador dos serviços abrangidos pela LSPE toda a entidade, quer seja pública quer privada, que preste ao utente qualquer dos serviços qualificados como serviços públicos essenciais, independentemente da sua natureza jurídica, do título a que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão. Em qualquer caso, e a menos que a Lei disponha inequivocamente de outro modo, a contrapartida a pagar ao concessionário tem a natureza de um preço, isto é, de um valor a pagar pela prestação de um serviço regulado por um contrato de Direito privado.”

Também se nos afigura tratar-se de um preço, vero e próprio, com tradução não só na sua composição como na sua expressão formal. Sem os artificialismos de taxas sobre taxas, de tarifas sobre tarifas, numa amálgama que nada fica a dever à tão reclamada transparência e serve, afinal, para obnubilar o são entendimento das coisas...

2. O PREÇO COMO PREÇO TOTAL

No que tange ao preço, enquanto preço total, tal imperativo emerge da LDC – **Lei de Defesa do Consumidor** que, no seu artigo 8º, reza:

“1 – O fornecedor de bens ou prestador de serviços deve, tanto na fase de negociações como na fase de celebração de um contrato, informar o consumidor de forma clara, objetiva e adequada, a não ser que essa informação resulte de forma clara e evidente do contexto, nomeadamente sobre:

...

c) Preço total dos bens ou serviços, incluindo os montantes das taxas e impostos, os encargos suplementares de transporte e as despesas de entrega e postais, quando for o caso;

...

f) As modalidades de pagamento, de entrega ou de execução e o prazo de entrega do bem ou da prestação do serviço, quando for o caso;

g) Sistema de tratamento de reclamações dos consumidores pelo profissional, bem como, quando for o caso, sobre os centros de arbitragem de conflitos de consumo de que o profissional seja aderente, e sobre a existência de arbitragem necessária;

l) As consequências do não pagamento do preço do bem ou serviço.

...

4 – Quando se verifique falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço, o consumidor goza do direito de retractação do contrato relativo à sua aquisição ou prestação, no prazo de sete dias úteis a contar da data de recepção do bem ou da data de celebração do contrato de prestação de serviços.

5 – O fornecedor de bens ou o prestador de serviços que viole o dever de informar responde pelos danos que causar ao consumidor, sendo solidariamente responsáveis os demais intervenientes na cadeia da produção à distribuição que hajam igualmente violado o dever de informação.

6 – ...

7 – O incumprimento do dever de informação sobre as consequências do não pagamento do preço do bem ou serviço determina a responsabilidade do fornecedor de bens ou prestador de serviços pelo pagamento das custas processuais devidas pela cobrança do crédito.

8 – O disposto no n. 1 aplica-se também aos contratos de fornecimento de água, gás ou electricidade, caso não sejam postos à venda em volume ou quantidade limitados, aos de aquecimento urbano ou aos de conteúdos digitais não fornecidos em suporte material.”

Por conseguinte, o princípio-regra da protecção dos interesses económicos do consumidor, aplicável *ex vi legis* aos serviços públicos essenciais, é o de que “preço é o preço total, em que se incluem todos os impostos, taxas e demais encargos”.

E não preço que se desdobra em inúmeras rubricas e que surge parcelarmente sem a unidade que deveria subjazer à sua composição e apresentação final.

3. A SUA APLICAÇÃO EM DISTINTOS SEGMENTOS DO MERCADO DE CONSUMO

Aliás, o DL 138/90, de 26 de Abril (republicado pelo DL 162/99, de 13 de Maio) concretiza, de análogo modo, tal princípio, ao estatuir, em consonância, no n. 5 seu artigo 1º, algo do teor seguinte:

“O preço de venda e o preço por unidade de medida, seja qual for o suporte utilizado para os indicar, referem-se ao *preço total expresso em moeda com curso legal em Portugal, devendo incluir todos os impostos, taxas e outros encargos que nele sejam repercutidos, de modo que o consumidor possa conhecer o montante exacto que tem a pagar.*”

4. OS EMBUSTES SOBRE O PREÇO E O SEU ENQUADRAMENTO COMO PRÁTICA COMERCIAL DESLEAL

Constitui prática desleal, na vertente de prática enganosa, a que o DL 57/2008, de 26 de Março prevê no n. 1 do seu artigo 8º:

“... contenha informações falsas ou que, mesmo sendo factualmente correctas, por qualquer razão, nomeadamente a sua apresentação geral, induza ou seja susceptível de induzir em erro o consumidor em relação a um ou mais dos elementos a seguir enumerados e que, em ambos os casos, conduz ou é susceptível de conduzir o consumidor a tomar uma decisão de transacção que este não teria tomado de outro modo:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

O preço, a forma de cálculo do preço ou a existência de uma vantagem específica relativamente ao preço...”

O preço, como elemento essencial do contrato, tem de obedecer, com rigor, aos requisitos da liquidez e da transparência.

5. A COMPOSIÇÃO DO PREÇO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

Na composição do preço, devem caber, pois, todas as parcelas que mister será o integrem.

Na decomposição, ao invés, em homenagem à transparência, deve figurar o preço de base e, singularmente considerados, os impostos, as contribuições, as taxas, sendo que, por elementar, os impostos não deverão recair sobre impostos, contribuições e taxas, sob pena de dúplice “tributação”..., como, de resto, parece suceder amiúde em domínios como estes de que se cura.

Impõe-no a alínea c) do n. 1 do artigo 8º da Lei-Quadro de Defesa do Consumidor:

“Preço total dos bens ou serviços, incluindo os montantes das taxas e impostos, os encargos suplementares de transporte e as despesas de entrega e postais, quando for o caso”.

Ao apresentar-se, na factura dos serviços públicos essenciais (*maxime* no tocante à **distribuição predial de águas**), para além de taxas outras (e distintas), o preço do consumo efectiva ou aleatoriamente estabelecido (a denominada “estimativa” com ou sem base “histórica), há um claro afrontamento à lei: preço é preço total, é preço global, sem mais.

E não se refira que, a final, “é só fazer as contas”...

Trata-se de patente subversão ao princípio-regra enunciado.

E não é o que se observa.

Na factura da energia eléctrica, ainda não há muito, 2/3 do montante global apresentado correspondia a impostos e taxas, dissimulados uns, expressos outros, constituindo suma lesão dos interesses dos consumidores. Facto que gozava, aliás, de notoriedade e que as instâncias do poder nem sequer se esforçavam por mascarar...

Sempre e só em oposição manifesta ao princípio da transparência que cumpriria observar em plenitude.

Mais tarde, porém, como que para “legitimar” tamanha aberração, a Lei 44/2011, de 22 de Junho, veio aditar ao artigo 9º da Lei n. 23/96, de 26 de Julho, os nºs 4 e 5, do teor seguinte:

“4 – Quanto ao serviço de fornecimento de energia eléctrica, a factura referida no n. 1 deve discriminar, individualmente, o montante referente aos bens fornecidos ou serviços prestados, bem como cada custo referente a medidas de política energética, de sustentabilidade ou de interesse económico geral (geralmente denominado de custo de interesse económico geral), e outras taxas e contribuições previstas na lei.”

5 – O disposto no número anterior não poderá constituir um acréscimo do valor da factura.”

Ou seja, as facturas dos serviços de interesse geral (serviços públicos essenciais) são o vazadouro do sistema, nelas tudo cabendo, desde que os consumidores suportem, sem reacção, o que nelas queiram fazer verter os órgãos do poder...

III. OS CONSUMOS MÍNIMOS

1. A “consagração” dos consumos mínimos

Prática até então perseguida, no âmbito dos serviços de interesse geral (serviços públicos essenciais) era a de estabelecer, como *quantum minimum*, uma parcela, a título de consumo mínimo, a fim de garantir, ao que se presume, a viabilidade económica do sistema. Consumo mínimo que os

consumidores pagariam, quer consumissem quer não o volume de água nele abrangido.

E a situação perdurou anos a fio, como se manteve o “aluguer do contador”, como forma de amortizar *ad aeternum* o seu valor, eventuais reparações e substituições, numa subversão conceitual e material passível de um clamoroso júízo de censura...

Fernando Dias Simões *et alii* (“Lei dos Serviços Públicos Essenciais, anotada e comentada, Almedina, Coimbra, 2012, a págs. 127 e ss) obtempera:

“Com a adopção da expressão “consumo mínimo” o legislador quis proibir, em nosso entender, a fixação e cobrança de quotas *mínimas* de consumo, ou seja, de patamares *mínimos* de despesa que o utente teria de satisfazer ainda que não correspondessem a um consumo real, isto é, a uma despesa ou gasto efectivos. Um consumo mínimo corresponde a um montante ou valor fixado “à cabeça”, *ab initio*, o qual é devido independentemente de ocorrer qualquer consumo, ou de o consumo (o gasto) real ser inferior. Ora bem, tendo presente o princípio fundamental da protecção dos interesses económicos dos utentes, o legislador qui proibir a fixação de valores que não têm qualquer justificação ou correspectivo. Assim, por exemplo, a um consumo de água zero tem de corresponder uma factura de água que, no que respeita ao volume de bens prestados ao utente, nada exige. É por isso verdade que o utente só deve pagar *o que* consume e *na exacta medida* em que consome. Se o contrato tem por objecto mediato o fornecimento de água, o utente não pode ser obrigado a pagar algo que não consumiu, não pode ser forçado a retribuir um bem que não lhe foi prestado. A um consumo zero deve pois corresponder um valor zero.

Através do método de facturação do “consumo mínimo” o prestador do serviço estaria a assegurar que todos os utentes pagariam, no mínimo (na pior das hipóteses), um valor pré-determinado, quer o consumo efectuado efectivamente atingisse ou ultrapassasse esse valor, quer não existisse ou fosse inferior. Neste último cenário, e quanto à diferença entre o valor efectivamente consumido e o valor cobrado (relativo a esse “patamar mínimo”), o prestador de serviços estava a enriquecer injustificadamente, ao assegurar que todos os utentes, independentemente do consumo efectuado, lhe traziam algum benefício ou lucro. Compreendendo a licitude de tal estratagema comercial, o legislador proibiu, desde a versão primitiva da LSPE, a imposição e cobrança de “consumos mínimos”, com o alcance enunciado.

O consumo mínimo corresponde a um valor fixo, que não varia em função do consumo, pelo menos em sentido decrescente. Dito de outra forma: ainda que o utente consuma bens ou serviços em montante inferior aos que correspondem ao consumo mínimo fixado, terá de satisfazer esse montante mínimo fixado “à cabeça”; se consumir bens ou serviços de valor superior a esse patamar, satisfará não só o valor mínimo mas também o correspondente

à diferença entre os dois valores. É justamente no facto de ser obrigado a pagar a diferença entre o consumo real e o consumo mínimo que reside a injustiça da fixação e cobrança de “consumos mínimos”, na medida em que tal diferença não tem causa justificativa.

Sempre que estejamos perante um verdadeiro “consumo mínimo”, com as características que lhe apontámos, este será proibido, de acordo com o n. 1 do artº 8º da LSPE. Deste modo, o utente pode recusar-se a satisfazer o consumo mínimo que vem apresentado na factura, com base na sua ilicitude. Se não tiver efectuado qualquer consumo no período efectuado (consumo zero), o utente pode recusar-se a efectuar qualquer pagamento que resulte da aplicação da tarifa de consumo ao serviço prestado. Assim, por exemplo, se na factura da água constar um valor de m3 diferente de zero, relativo ao “consumo de água”, estaremos perante um consumo mínimo, o qual é proibido. Se apesar de ter um consumo real que não ultrapassa o valor do “consumo mínimo” lhe é exigido o pagamento desse “patamar” ou “limiar mínimo”, o utente pode exigir a correcção da factura, e solver apenas o valor correspondente ao seu consumo real, por aplicação das tarifas de consumo previstas legalmente ao montante dos bens ou serviços utilizados. A diferença entre esse valor e o valor referente ao “consumo mínimo” é ilícita e, por isso, inexigível.

Por corresponder a um verdadeiro “consumo mínimo”, deve considerar-se ilícita a chamada “taxa de activação da chamada”. Esta taxa, que frequentemente era cobrada no serviço telefónico, tinha uma natureza fixa, uma vez que era independente dos impulsos da chamada telefónica efectuada. Esta taxa referia-se ao custo de estabelecimento da chamada, ou seja, tratava-se de um custo inicial relativo ao estabelecimento de qualquer chamada telefónica, que apenas passaria a ser tarifada ao segundo após a fixação desse montante. Pois bem: na prática esta taxa equivalia a um arredondamento em alta da duração temporal e do preço da chamada, o que correspondia a uma prática comercial enganosa, sendo portanto, proibida. Esta taxa correspondia, no essencial, à anterior “taxa de activação”, que também era proibida devido ao seu carácter fixo e independência face à real duração da chamada. A ilegalidade da “taxa de activação” foi declarada pelo STJ em acção popular, por a mesma não integrar a unidade de medida da comunicação telefónica: “mediante a taxa de activação o preço da chamada telefónica, em vez de medido pelo impulso, passa a conter dois elementos: um elemento fixo, que é a activação da chamada, e um elemento variável, que é o impulso” (acórdão de 7 de Outubro de 2003 – processo 03 A 1243).”

Consumo mínimo será uma taxa fixa (que não corresponda a qualquer serviço de base).

Se as taxas de disponibilidade – por incrível que pareça – se generalizassem, então seria lícito introduzi-las no mercado do consumo em

geral: nos hipermercados, nas mercearias de bairro, nos estabelecimentos de restauração e bebidas, na hotelaria, nas lojas de conveniência, nas farmácias et “*tutti quanti*”... em subversão autêntica do princípio segundo o qual “preço é o preço total em que se incluem todos os impostos, taxas e encargos”...

Não terá sido por tão nefanda influência que as lojas de conveniência da BP, em Viseu, lançaram, há anos, uma “comissão” de 0,50€ na compra de tabaco? Com o “beneplácito”, ao tempo, da ASAE, que “riscou” assim da Lei Penal do Consumo – Lei 28/84, de 20 de Janeiro – o artigo 35 –, em que se tipifica o crime de especulação e respectiva moldura penal?!

“Preço é o preço global em que se incluem impostos, taxas, e outros encargos”. Sempre e só! E tão só!

IV. A PROIBIÇÃO DOS CONSUMOS MÍNIMOS E SUA SUBSTITUIÇÃO POR TARIFAS, TAXAS OU QUOTAS DE DISPONIBILIDADE, DE SERVIÇO OU COM OUTRA DENOMINAÇÃO EQUIVALENTE

1. A abolição dos consumos mínimos

A Lei 23/96, de 26 de Julho, veio a considerar, em obediência ao princípio da protecção dos interesses económicos dos consumidores (ao corolário segundo o qual “o consumidor pagará só o que consome, na exacta medida do que e em que consome”), que os consumos mínimos feriam de morte tal princípio e, por isso, entendeu, na sua versão original, com geral aplauso, aboli-los, ao editar dispositivo do jaez seguinte:

“Artigo 8º

Consumos mínimos

“São proibidos a imposição e a cobrança de consumos mínimos.”

Ferreira de Almeida, *in* Serviços Públicos, Contratos Privados, págs. 136 e ss, qualifica tal abolição como de um autêntico *favor juris* dispensado pelo legislador ao consumidor, nestes termos:

“Trata-se de uma verdadeira regra de protecção do utente, visto que o beneficia para além da mera aplicação do direito contratual comum. Pode, todavia, ser facilmente defraudada através do débito de “taxas” (por exemplo, taxas de ligação, de disponibilidade, de potência) com valor exorbitante ou até sem correspondência numa contraprestação efectiva pelo fornecedor.”

Não deixando, pois, de prevenir, como importa neste passo realçar:

“Pode[ndo], todavia, ser facilmente defraudada através do débito de “taxas” (por exemplo, taxas de ligação, de disponibilidade, de potência) com valor exorbitante ou até sem correspondência numa contraprestação efectiva pelo fornecedor.”

E, na realidade, exactamente pela adopção de práticas como as que o renomado juriconsulto previra, se esvaziou de conteúdo o sentido e alcance da norma proibitiva condensada na Lei dos Serviços Públicos Essenciais, no seu artigo 8º

E facto mais do que reverberável foi o de aos simples “consumos mínimos” haverem sucedido, em igual montante ou até, ó suma injúria, em valor bem superior ao anteriormente “imposto e cobrado”, as tarifas, taxas ou quotas de disponibilidade, de serviço, de volumetria, de potência ou com outras e tão fantasiosas denominações..., em parcela destacada dos consumos efectiva ou hipoteticamente (mercê de simples estimativas) registados!

2. A substituição de consumos mínimos por taxas, tarifas ou quotas de disponibilidade, de serviço, fixas...

Sempre se sustentou entre nós, no CEDC – Centro de Estudos de Direito do Consumo de Coimbra, que qualquer taxa ou encargo que não constituísse contrapartida de eventual fornecimento (ou prestação de serviço) traduzir-se-ia em um acréscimo de preço e, conseqüentemente, subsumir-se-ia na moldura penal do crime de especulação (previsto e punido pelo artigo 35 da Lei Penal do Consumo – Decreto-Lei n. 28/84, de 20 de Janeiro).

O “arremedo” da substituição dos consumos mínimos (formalmente proibidos pela Lei 23/96, de 26 de Julho, no seu artigo 8º), por taxas ou tarifas de disponibilidade, taxas ou quotas de serviço, taxas ou termos fixos naturais ou, de outro modo, por uma parte fixa, volumetria contratada, potência contratada, taxa de assinatura ou, de qualquer outra forma, como produto da fértil imaginação que não escapa aos gestores dos serviços públicos essenciais, seja qual for a forma de exploração, representa uma *praxis* “*contra legem*” ou “*in fraudem legis*”...

Daí que, como tal, careça de ser reprimida... ou, então, a lei ter-se-á em Portugal, como o designava – por influência de um amigo seu – um antigo Chefe de Estado, o advogado Jorge Sampaio, como “mera sugestão”, destituída, pois, de força cogente, da característica essencial da coerção que lhe assiste, no despudor da afronta sem conseqüências, mormente se os pronunciados desvios detectados ou induzidos tiverem a chancela da autoridade de entes públicos ou das autarquias locais, ou de concessionárias de serviços públicos, com a “cobertura” das entidades regulatórias que mais não são, neste contexto, do que a caixa de ressonância dos regulados, que não poderes de equilíbrio e portadores de valores de rectitude, de um “*honestum vivere*”, do *suum quique tribuere* em que o direito se revê.

Não se trata, pois, de reconduzir as ilegalidades às “mudanças terminológicas” operadas a partir da proibição dos alugueres dos hidrómetros ou dos instrumentos de medida em geral (como no caso da energia eléctrica

em que os contadores foram substituídos por “potência contratada”), mas – antes e muito para além disso – de as dissimular ao instituir “taxas de disponibilidades ou quejandos” em substituição de consumos mínimos em sentido estrito, já que remontam a tal época as “manobras” insinuadas para se iludir ou ludibriar o sentido e alcance da lei... sem consequências visíveis por inoperância ou quietude das duas associações de consumidores

Pelo simples facto de o uso repetido de uma prática não haver suscitado senão oposição no plano doutrinal, que não no quadro da jurisprudência por ausência de impulso processual por quem se ache investido de legitimidade processual, não significa que as empresas e serviços adquiram por “usucapião” o direito de decretar verdadeiros impostos sobre os consumidores. Ou pela figura inversa da caducidade pelo não-uso.

Ou seja, porque se trata de uma prática repetida – sem a aparente oposição das vítimas, dos destinatários dos seus efeitos especulativos e perniciosos – converter-se-á uma parcela do preço tocada pela ilicitude em algo de lícito. Como se o “crime continuado” atenuasse o tipo-de-ilícito ou até o excluísse por “implícito consentimento das vítimas”...

Trata-se de uma subversão total do direito *in casu*. Como se por um ilogismo próprio de situações outras se proclamasse que “*error communis jus fecit*” – como se o erro comum se transformasse soberanamente em direito...

E quando uma associação de consumidores se propõe agir, no sacrossanto interesse da comunidade de consumidores, oito anos volvidos, sobrevém uma decisão do teor da que ora se analisa, ao arrepio do direito e manifestamente contra interesses e direitos dos consumidores.

De resto, a Lei Geral dos Preços – que traduz um princípio geral que se tem de espelhar em cada um dos segmentos particulares – preceitua que “preço é o preço total em que se incluem todos os impostos, taxas e encargos”, como se vem assinalando e ora com o suporte da própria Lei-Quadro de Defesa do Consumidor, mercê das modificações operadas pela Lei 47/2014, de 28 de Julho.

O parcelamento do preço viola, pois, o princípio geral – plasmado na Lei dos Preços – e expressão do princípio da “protecção dos interesses económicos do consumidor”, com tradução constitucional no n. 1 do artigo 60 do Texto Fundamental. De que um dos corolários é o de que “o consumidor só dever pagar o que consome na exacta medida do que e em que consome”.

Ademais, no preço da água, por muitos considerado um preço político – regista-se a maior das perturbações: até parece que os fornecedores (distribuidores em baixa) não dispõem de contabilidade analítica – a saber, nem sequer se apura quanto custa a unidade de medida, definindo-se o preço pelas necessidades pontuais experimentadas e criando-se, para suprir necessidades patrimoniais pontuais, taxas que visam cobrir défices, quaisquer que sejam.

Nem sequer – pelas perdas a montante, estudadas pelos especialistas, em determinados casos com índices que atingem os 60% – há racionalidade porque os consumidores pagam a inoperância das entidades gestoras e o mais, nos desacertos que se registam.

A título de exemplo, cite-se o caso de uma Câmara Municipal, denunciado em evento científico realizado na Universidade de Aveiro, em tempos, que, recebendo água de origem comum, apresentava (parece uma autêntica anedota...) preços mais baixos que a dos municípios contíguos. Pior: mais baixos que os preços por que teria de pagar a água em alta.

Razão apurada para facto tão insólito: recebia a água da empresa de captação e distribuição e não pagava simplesmente as facturas...

“O consumidor tem de pagar só o que consome, na exacta medida do que e em que consome”.

Não tem, pois, de estar sujeito a qualquer montante que configure com rigor, sejam quais forem as designações ou o “*nomen*” adoptado, um consumo mínimo.

A substituição, nas facturas, da denominação “**CONSUMO MÍNIMO**” – correspondente a um acto material consubstanciado em determinado valor – constitui, na realidade, medida ferida de **ILICITUDE**, com o que não é recomendável se compactue por atingir, em pleno, o *princípio da protecção dos interesses económicos do consumidor*, constitucionalmente consagrado no artigo 60 da Constituição da República.

Proibidos os consumos mínimos, houve como que, por um automatismo concertado, ainda que com denominações distintas, a substituição de tais montantes (a que correspondiam os consumos mínimos), no período imediatamente ulterior ao da vigência da lei, por tarifas ou quotas de disponibilidade, quotas de serviço, termos fixos, parte fixa, etc. ...

O que prenuncia, sem interpretações falaciosas, que um montante substituiu o outro e só o nome mudou...

Logo, é de consumos mínimos que se trata, conquanto com um *nomen juris* distinto.

Na realidade, se após a proibição decretada pela Lei 23/96, de 26 de Julho, ao **CONSUMO MÍNIMO** se substituiu, sem correspondência com uma alteração do paradigma do fornecimento e do da composição do preço, uma qualquer *quota de disponibilidade, quota fixa, quota de serviço, potência volumétrica, termo fixo natural, potência contratada*, estaremos face a uma parcela injustificável da factura, a um valor que exorbita do preço e constitui, por isso, patente agressão ao estatuto e à bolsa do consumidor.

Em suma, a substituição, nas facturas, da denominação “**CONSUMO MÍNIMO**” – correspondente a um acto material consubstanciado em determinado valor – constitui, na realidade, medida ferida de **ILICITUDE**, com o que não é recomendável se compactue por atingir, em pleno, o *princípio*

da protecção dos interesses económicos do consumidor, constitucionalmente consagrado no artigo 60 da Constituição da República.

Na realidade, se após a proibição decretada pela Lei 23/96, de 26 de Julho, ao CONSUMO MÍNIMO se substitui, sem correspondência com uma alteração do paradigma do fornecimento e do da composição do preço, uma qualquer *quota de disponibilidade, quota fixa, quota de serviço, potência volumétrica, termo fixo natural, potência contratada*, estaremos face a uma parcela injustificável da factura, a um valor que exorbita do preço e constitui, por isso, patente agressão ao estatuto e à bolsa do consumidor.

V. A PROIBIÇÃO DO ALUGUER DO CONTADOR E SUA SUBSTITUIÇÃO POR TARIFAS, TAXAS OU QUOTAS DE DISPONIBILIDADE, DE SERVIÇO OU COM OUTRA DENOMINAÇÃO EQUIVALENTE

Em 26 de Fevereiro de 2008, pela Lei 12/2008, se reformulou a estrutura do artigo 8º, aditando-se à os nºs 2 e 3 e proibindo-se, de par com os consumos mínimos, o aluguer dos contadores e aclarando-se o sentido e alcance da norma primitivamente editada.

Eis o teor do artigo em referência:

Artigo 8º

Consumos mínimos e contadores

1 – São proibidas a imposição e a cobrança de consumos mínimos.

2 – É proibida a cobrança aos utentes de:

a) Qualquer importância a título de preço, aluguer, amortização ou inspecção periódica de contadores ou outros instrumentos de medição dos serviços utilizados;

b) Qualquer outra taxa de efeito equivalente à utilização das medidas referidas na alínea anterior, independentemente da designação utilizada;

c) Qualquer taxa que não tenha uma correspondência directa com um encargo em que a entidade prestadora do serviço efectivamente incorra, com excepção da contribuição para o audiovisual;

d) Qualquer outra taxa não subsumível às alíneas anteriores que seja contrapartida de alteração das condições de prestação do serviço ou dos equipamentos utilizados para esse fim, excepto quando expressamente solicitada pelo consumidor.

3 – *Não constituem consumos mínimos, para efeitos do presente artigo, as taxas e tarifas devidas pela construção, conservação e manutenção dos sistemas públicos de água, de saneamento e resíduos sólidos, nos termos do regime legal aplicável.*”

A Lei 12/2008, de 26 de Fevereiro, para nós como para muitos (desde logo com expressa tradução no acórdão de 8 de Abril de 2008 do Tribunal da Relação de Coimbra – relator: Arlindo Oliveira) é de se considerar como “lei que veio interpretar autenticamente a Lei 23/96”.

Calvão da Silva, *in* “Serviços Públicos Essenciais: alterações à Lei 23/96 pelas Leis 12/2008 e 24/2008, a págs. 172, exprimiu-se nestes termos ante a norma que veio a preencher um espaço determinado neste particular:

“A proibição da cobrança aos utentes de “qualquer contrapartida – independentemente do seu *nomen iuris* (preço, aluguer, taxa, “imposto”, encargo, taxa de disponibilidade, amortização, etc.) – pelo uso de contadores e de outros instrumentos de mediação dos consumos evidencia o sentido imperativo da norma do n. 2 do artº 8º: os custos desses instrumentos utilizados para controlo dos consumos efectuados devem ser imputados aos prestadores dos serviços públicos como dispêndios inerentes ao exercício das actividades profissionais em causa”.

Problema desde logo detectado foi o de, com clamor, se haver substituído o aluguer do contador, na água, por tarifas, quotas ou taxas de disponibilidade, de serviço ou fixas, numa aplicação automática, passando a corresponder, em geral, a um seu reforço ou à sua criação *ex novo* de tais tarifas, taxas ou quotas.

A reacção das instituições de consumidores foi imediata. E as manifestações daí decorrentes expressaram-nas com veemência ante tamanhas distorções e uma flagrante subversão do sentido e alcance da lei.

Onde tal se manifeste – ante a composição estrutural dos preços – a conclusão parece óbvia.

Donde, a pretensão em juízo deduzida pela instituição que se propôs instaurar a acção popular administrativa de que ora se cura.

O facto é que não há uma só entidade gestora que, oito anos volvidos, se conforme com as prescrições legais vigentes neste particular.

Não há uma só que apresente aos consumidores uma factura de que transluz a um preço unitário susceptível de exprimir a globalidade dos factores nele confluentes.

Razão por que tais quotas, tarifas ou taxas, isoladamente expressas e historicamente condicionadas (em sinonímia com e em substituição de consumos mínimos e alugueres de contadores...) não têm qualquer suporte enquanto taxas de construção, conservação ou manutenção dos sistemas... sem justificação de base nem contabilidade que deveras a sustente.

Aliás, a reacção, ao tempo assumida, sem que, volvido quase um decénio, eventuais alterações se houvessem produzido, quer, na verdade, significar que os desvios, sem uma forte oposição dos consumidores e com o procrastinar desta decisão, se projectaram no tempo, propiciando vantagens ilícitas às entidades gestoras, na contramão da lei, e oferecendo sinais de permissão a tão ínvios procedimentos.

Contra o que importa, em verdade, reagir.

Desde que a composição do preço obedeça à geometria dos princípios noutro passo plasmados, as taxas devidas pela construção, manutenção ou conservação têm-se por legítimas, contanto que, justificadamente, se provem e figurem como componente do preço global...

Em abstracto, as quotas, tarifas ou taxas, chame-se-lhes lá o que se chamar, são ILÍCITAS e de proscrever. Não poderá ser de outro modo.

VI. OS 'ALUGUERES DOS CONTADORES' NA ÓPTICA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005 – 2009)

Tão patentes as desconformidades observadas tão logo veio a lume a Lei 12/2008, de 21 de Maio, com as distorções operadas, que o então secretário de Estado veio a terreiro “desmontar” a “maquilhagem” a que se deram os operadores, incentivando, é facto, as associações de consumidores a instaurarem acções a fim de barrar os intentos dos titulares dos sistemas de distribuição predial de água que se propuseram substituir os “alugueres dos contadores” (os hidrómetros, no caso da água) por “taxas de disponibilidade”.

As notícias da época eram esclarecedores e patenteavam eloquentemente as maquinações em curso, que se vieram a consubstanciar.

Cumprе conferir a notícia infra, recolhida do Portal da TSF – Rádio Jornal (de um Fórum em que, em 19 de Maio de 2008, se debateu longamente o tema e em que o membro do Governo da pasta da tutela interveio).

Eis, pois, em síntese, a posição então adoptada e de que a comunicação social, ao tempo, se fez eco:

1. A posição do Governo, expressa pelo Secretário de Estado da Defesa do Consumidor, ao tempo, e as recomendações por ele difundidas

A 19 de Maio de 2008, num Fórum TSF, radiodifundido às 11.45, conforme registo da época, se emitiu a notícia que segue (colhida, ao tempo, do portal de uma tal Estação de Radiodifusão Áudio):

“ÁGUA

Governo admite que taxa de disponibilidade seja ilegal

O secretário de Estado da Defesa do Consumidor admitiu, no Fórum TSF, que a nova taxa de disponibilidade de água criada para substituir a cobrança do aluguer dos contadores pode ser ilegal e aconselhou os consumidores a unirem-se contra as autarquias.

TSF (11:45 / 19 de Maio 08)

O secretário de Estado da Defesa do Consumidor admitiu, esta segunda-feira, no Fórum TSF, que a nova taxa de disponibilidade de água que as autarquias criaram para substituir a cobrança do aluguer dos contadores pode ser ilegal.

“A questão que eu coloco é de a mera substituição de uma taxa de aluguer que servia para amortizar o contador” por outra taxa que tenha como objectivo “amortizar a construção, conversação e manutenção da rede”, disse.

Admitindo estar “perante um problema”, Fernando Serrasqueiro adiantou que se a taxa de disponibilidade de água coincidir com “um consumo mínimo” será ilegal.

“Tem de haver aqui transparência. Por isso é que eu não compreendo que, pura e simplesmente, a mudança de nome se adequê à legislação que está em curso”, afirmou.

O governante tratou também de aconselhar os consumidores a protestarem contra esta taxa, afirmando que os portugueses devem organizar-se contra os municípios.

Fernando Serrasqueiro disse que o Governo aconselha “todos os consumidores a reclamarem pelas diferentes vias, quer através do Livro de Reclamações, quer utilizando os centros de arbitragem ou eventualmente um instrumento que já deu êxito em Portugal, a acção colectiva”.

“Já dei instruções à Direcção-geral do Consumidor para apoiar todas as associações de consumidores que queiram intentar uma acção colectiva contra as respectivas autarquias”, anunciou.

...

VII. A LICITUDE DAS TAXAS PELA CONSTRUÇÃO, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ÁGUA, DE SANEAMENTO E RESÍDUOS SÓLIDOS

O n. 3 do artigo 8º, aditado pela Lei 12/2008, de 26 de Fevereiro, prescreve imperativamente:

“Não constituem consumos mínimos, para efeitos do presente artigo, as taxas e tarifas devidas pela construção, conservação e manutenção dos sistemas públicos de água, de saneamento e resíduos sólidos, nos termos do regime legal aplicável.”

Parece dizer-se o óbvio no preceito de que se trata.

Será natural que tais encargos se repercutam nos preços ao consumidor.

Mas tal não significa, por um lado, que se computem tais taxas à margem do preço, por razões óbvias, ou se abra a porta aos maiores atropelos sem uma clara correspondência com o que, em rigor, é susceptível de ser suportado pelos consumidores, após homologação por quem de direito, em função de critérios previamente definidos.

Mas substituir de plano, como se pretende na, aliás, douta decisão, a justo título impugnada, “toda e qualquer taxa ou quota de disponibilidade...” por eventual taxa devida pela “construção, conservação e manutenção” do sistema”, representa um excesso manifesto e uma abominável ficção que, de nenhum modo, ninguém de boa mente pode perfilhar.

Ademais, a ninguém é lícito olvidar que o princípio-regra da protecção dos interesses económicos do consumidor segundo o qual “preço é o preço total, em que se incluem todos os impostos, contribuições, taxas e demais encargos.

Converter uma “**taxa, tarifa ou quota de disponibilidade..., de serviço, fixa (ou fixa e variável)** em uma **taxa de construção, conservação ou manutenção *ope judicii*** constitui, na realidade, salvo o devido respeito, uma intolerável injunção do poder judicial no poder executivo, ainda que num sistema em que opere a interdependência funcional e representa uma reverberável injunção do poder dos juizes nos poderes eminentemente executivos da administração...

Nada o permite, nada o justifica, para além da confirmação de um intolerável desvio, à margem de toda e qualquer regra, numa praxis sob as bênçãos do poder judicante.

Daí que a mera “conversão” da quota de disponibilidade (...) em taxa de conservação u manutenção, sem qualquer cálculo de base e à margem da regra do preço unitário, se traduzir em acto iníquo e em decisão arbitrária e sem qualquer suporte nem factual nem legal...

CONCLUSÕES

Ante o que precede, importa concluir.

EM CONCLUSÃO

Os preços dos serviços públicos essenciais devem ser totais e, como tal, expressos no seu valor global, de modo transparente e inequívoco, neles se incluindo os impostos, taxas e os mais encargos.

Na composição dos preços dos serviços públicos essenciais os valores correspondentes à exploração, manutenção e conservação dos sistemas devem figurar, de modo coerente e sem sofismas, no preço global.

A mera substituição de um serviço mínimo por uma quota de disponibilidade, de serviço ou denominação equivalente, constitui algo de ilícito, não só por sua natureza no específico domínio do consumo, como com repercussões penais (enquadrável na moldura típica do crime de especulação)

A mais que isso, a eliminação do “ aluguer do contador ou do hidrômetro (para a do água) e sua substituição por uma quota de

disponibilidade (ou equivalente) tem a mesma origem (é, a um tempo, um ilícito de consumo e um ilícito criminal) e deve, como tal, ser considerado e pura e simplesmente banido.

A recomposição dos preços dos serviços públicos essenciais é algo que decorre de outro estilo de preocupações e de outra esfera, cumprindo à entidade reguladora ou aos serviços respectivos ajustá-la aos imperativos legais vigentes.

Não se concebe que em lugar de se enveredar por um tal procedimento se substitua o valor colocado no *index* por lei (na versão original da LSPE e subsequente, ora em vigor), i.é, a proibição dos consumos mínimos e a dos alugueres dos contadores, por verbas outras que falta farão decerto à gestão dos sistemas, recriando-se taxas que correspondência alguma terão com o serviço efectivamente prestado, num exercício da mais fértil imaginação, susceptível de lesar profundamente os interesses económicos dos consumidores, legitimamente tutelados.

Uma forma simplista de substituição de parcelas, como a que se denuncia, terá de merecer de um sistema minimamente fundado, e em grau superlativo, um acerado juízo de censura.

As quotas de disponibilidade (de serviço, as fixas, os termos fixos naturais, as taxas de potência contratada ou de volumetria) terão, assim, de ser declarada ilegais, sendo que violam clamorosamente o subprincípio segundo o qual “o consumidor terá de pagar só o que consome na exacta medida do que e em que consome” (emanação do princípio da protecção dos interesses económicos do consumidor, constitucionalmente consagrado).

Os artificios que tendem a ver no contrato de fornecimento um contrato compósito de acesso e fornecimento (com parcelas diferenciáveis de composição dos preços) quadram bem a intelectuais sem adesão à realidade, mas não tem suporte na *praxis* e menos ainda nos magnos princípios sobre que se ergue o Direito do Consumo.

E, ainda que assim fosse, tal teria de ser repercutido no preço cuja exibição, como emerge da alínea c) do n. 1 do artigo 8º da LDC – Lei 24/96, de 31 de Julho, terá de se pautar pela totalidade: preço é o preço total em que se incluem impostos, contribuições, taxas e outros encargos.

Coimbra e Villa Cortez, aos 31 de Agosto de 2017

O DIRECTOR,

Mário Frota

Notas

1 Fenómeno a que se assiste com inusitada frequência no domínio dos serviços de interesse geral, como no que tange à **energia eléctrica** em que o fornecedor promove a mediação de seguros das instalações eléctricas dos consumidores; as **empresas de telecomunicações móveis** negociam os aparelhos e associam à operação determinados planos de prestação de serviços; **fornecedores de gás de cidade** que aliam ao fornecimento do combustível o material de queima...

2 Cfr. o n. 8 do artigo 9º da LDC que reza: “**Incumbe ao Governo adoptar medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objecto bens e serviços essenciais, designadamente água, energia eléctrica, gás, telecomunicações e transportes públicos**”.

3 Manifestação recente do recurso ao **princípio-regra da protecção dos interesses económicos** protagonizou-a o Governo de Madrid que pôs imperativamente termo a desmedidas práticas de preços tanto nos lugares de **estacionamento automóvel**, como nas **telecomunicações móveis** (*telefonía celular*), em que se veda a possibilidade, até então silenciada, de por **um minuto** se cobrar **uma hora** ou por **um segundo** se cobrar um **minuto**, respectivamente.