

**Algumas Notas Sobre a Tutela do Utente de Serviços Públicos
Essenciais**

Some Notes About the Protection of the Essential Public Services User

David Falcão

Professor Adjunto do Instituto Politécnico de Castelo Branco e Professor Auxiliar Convidado
da Universidade da Beira Interior

Escola Superior de Gestão, Largo do Município, 6060-163 Idanha-a-Nova

david@ipcb.pt;david.falcao@ubi.pt

<https://orcid.org/0000-0002-9253-7838>

fevereiro de 2020

RESUMO: No presente estudo dedicamo-nos a uma análise da Lei dos Serviços Públicos Essenciais – Lei n.º 23/96, de 26 de julho - atribuindo um especial enfoque aos mecanismos de tutela do utente de tais serviços. Se é certo que, por um lado, não tem sido doutrinariamente pacífica a qualificação dos contratos de prestação de serviços públicos essenciais enquanto negócios jurídicos de Direito Público ou Privado, por outro, e consequentemente, também não é isenta de discussão a questão sobre onde interpor ação judicial emergente de litígios que oponham o prestador e o utente. Tentaremos, portanto, dar uma resposta a tal questão. Feita uma análise generalista dos referidos mecanismos de tutela do utente centramo-nos, em particular, nas questões relativas à suspensão do serviço por falta de pagamento, estabelecendo um paralelo entre os regimes da Lei dos Serviços Públicos Essenciais e da Lei das Comunicações Eletrónicas. Por fim, abordaremos a questão dos prazos de prescrição e caducidade relativos ao direito ao recebimento do preço do serviço prestado. Neste ponto, em concreto, procuraremos dar uma resposta adequada relativa a que prazo de prescrição recorrer sempre que o serviço seja prestado por uma autarquia local (8 anos ou 6 meses).

PALAVRAS-CHAVE: Serviços públicos essenciais; comunicações eletrónicas; tutela do utente; suspensão do serviço por falta de pagamento; prescrição; caducidade.

ABSTRACT: In the present study we dedicate ourselves to make an analysis of the Law of Essential Public Services, giving a special focus to the mechanisms of protection of the user of such services. If it is true that, on the one hand, it has not been doctrinally peaceful to qualify contracts for the provision of essential public services as public or private law agreements, on the other, and consequently, the question of where to bring legal action arising from disputes that oppose the provider and the user, therefore, we will try to answer that question. Having made a general analysis of the user protection mechanisms, we focus on issues related to the suspension of the service for non-payment, establishing a parallel between the regimes of the Essential Public Services Law and the Electronic Communications Law. Finally, we will address the issue of prescription and lapse periods related to the right to receive the price of the service provided. At this point we will try to give an adequate answer regarding which prescription period to resort whenever the service is provided by a local authority (8 years or 6 months).

KEY WORDS: Essential public services; electronic communications; protection of the user; suspension of the service for non-payment; prescription; lapse.

SUMÁRIO:

1. Introdução
 2. Objeto e Âmbito de Aplicação da Lei dos Serviços Públicos Essenciais
 3. A Tutela do Utente
 4. Suspensão da Prestação do Serviço
 5. Prescrição e Caducidade do Direito ao Recebimento do Serviço Prestado
 6. Conclusão
- Bibliografia
- Jurisprudência

1. Introdução

A tutela do utente de serviços públicos essenciais, em determinados aspetos, tem sido alvo de discussão e, conseqüentemente, de produção de doutrina e jurisprudência divergentes.

Em primeiro lugar, tem-se debatido acerca da natureza jurídica dos contratos de prestação de serviços públicos essenciais, isto é, se se reconduzem a negócios jurídicos de Direito Público ou de Direito Privado. Tal qualificação é de suma importância para se determinar quais os tribunais com competência para dirimir litígios emergentes da prestação de tais serviços, se os administrativos se os comuns. Por outro lado, a própria designação, serviços públicos essenciais, tem vindo a ser criticada pela doutrina no sentido de, como desenvolveremos ao longo do texto, ser interpretada enquanto serviços de interesse geral.

Em segundo lugar, e atendendo ao facto de que parte significativa dos litígios de consumo respeitam à prestação de serviços públicos essenciais, analisaremos os prazos de prescrição e caducidade para o exercício do direito do prestador ao recebimento do preço relativo ao serviço prestado. Em particular, a determinação do prazo de prescrição para o exercício do direito a cobrar o preço do serviço prestado não tem sido pacífica. A verdade é que foi surgido, ao longo dos anos, por parte de alguns municípios, o entendimento de que o prazo de prescrição do direito ao recebimento do serviço prestado (quando o serviço seja pela autarquia prestado) deve ser de oito anos. Assentam a sua argumentação no artigo 15.º n.º 1 da Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro que estabelece que as dívidas por taxas às autarquias locais prescrevem no prazo de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu. Tal visão, afasta a aplicação do prazo prescricional de seis meses previsto na Lei dos Serviços Públicos Essenciais (LSPE).

Ao longo do presente estudo, para além de se proceder a uma análise genérica dos meios de tutela dos utentes de serviços públicos essenciais, procuraremos, principalmente, dar uma resposta satisfatória às questões que maiores problemáticas levantam, nomeadamente as descritas nos dois parágrafos anteriores.

2. Objeto e Âmbito de Aplicação da Lei dos Serviços Públicos Essenciais

O contrato celebrado entre qualquer entidade pública ou privada e um utente, que tenha como objeto a prestação de serviços públicos essenciais rege-se pela LSPE e, simultaneamente, pelas Leis que regulam cada serviço público, em particular (veja-se, por ex. a Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE))¹.

¹ Cfr. PEDRO FALCÃO, *Novos Estudos Sobre Serviços Públicos Essenciais*, Petrony Editora, 2018; MARCELINO ABREU, *Lei dos Serviços Públicos Essenciais (Anotada e Comentada)*, Nova Causa, 2019; MARIANA ALMEIDA e FERNANDO SIMÕES DIAS, *Lei dos Serviços Públicos Essenciais – Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 2012; ELIONORA CARDOSO, *Os Serviços Públicos Essenciais: A sua problemática no ordenamento jurídico português*, Coimbra,

No esteio do artigo 9.º n.º 8 da Lei de Defesa do Consumidor (LDC), a LSPE cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.

Note-se que os sujeitos do contrato de prestação de serviços públicos são, por um lado, um profissional e, por outro, um utente. Portanto, o âmbito subjetivo de aplicação do diploma tem um espectro alargado e estende-se, não apenas aos contratos de consumo, mas aos celebrados com determinado utente como tal definido no artigo 1.º n.º 3, enquanto pessoa singular ou coletiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo².

Quanto à natureza deste tipo de contratos, pode dizer que se tratam de contratos de natureza privada³ (independentemente de o prestador ser uma entidade pública ou privada (artigo 1.º n.º 4 da LSPE)) porque, pese embora a nomenclatura, são celebrados, maioritariamente, entre um utente e uma empresa privada⁴, e reconduzem-se ao contrato de compra e venda e de prestação de serviços⁵⁻⁶. Assim, são competentes para dirimir os litígios resultantes da prestação de serviços públicos essenciais os tribunais comuns e não os administrativos⁷.

A designação serviços públicos essenciais⁸ tem vindo a ser criticada pela doutrina⁹ devendo ser interpretada no sentido de se tratar de serviços de interesse geral, pelo facto de visarem, por um lado, satisfazer necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, revelando-se essenciais para a vida desses cidadãos e, por outro, por serem prestados quer por entidades públicas, quer privadas, desviando-se da ideia de serviço público em sentido subjetivo, enquanto conjunto de atividades levadas a cabo pela Administração Pública¹⁰. Portanto,

Coimbra Editora, 2010 e RICARDO AMARAL DA COSTA, "Os Serviços Públicos Essenciais – Perspetiva Geral, *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 70, 2012, pp. 51 e ss.

² Cfr. PEDRO FALCÃO, *Novos Estudos Sobre Serviços Públicos Essenciais*, Petrony Editora, 2018, p. 17 e JOÃO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado - Serviços de Interesse Económico Geral*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 114 e ss.

³ "Em primeiro lugar, porque a mesma lei eliminou todos os vestígios de poderes autoritários do fornecedor, substituindo-os por regras de proteção do utente. Em segundo lugar (para quem não aceite este critério como decisivo), porque as regras de organização, de funcionamento e de atuação concorrencial, próprias de alguns dos atuais fornecedores de serviços (máxime de gás e de telefone), são incompatíveis com a integração na atividade administrativa. (...) Em terceiro lugar, porque a natureza administrativa dos contratos não seria compatível com o princípio da neutralidade, que admitindo embora a natureza pública de alguns fornecedores, não pode conviver com certos princípios da atividade administrativa, tais como a tutela e o recurso hierárquico". Cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, "Serviços Públicos, Contratos Privados", *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2002, p. 122.

⁴ Nos últimos anos, assiste-se à crescente atribuição a privados da gestão de serviços públicos ou mesmo com a privatização definitiva deste tipo de serviços. Cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa (da relevância do sujeito à especialidade da função)*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 667 e PEDRO FALCÃO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017, pp. 401 e 402.

⁵ Cfr. JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 201.

⁶ A propósito da classificação dos contratos de prestação de serviços públicos essenciais Pedro Falcão qualifica-os como subjetivamente comerciais, unilateral ou bilateralmente. Cfr. PEDRO FALCÃO, *O Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica*, Petrony, 2019.

⁷ Cfr. Ac. STA de 29/1/2015. Processo 26/14-70 e Ac. Rel. Porto de 15/5/2018. Processo 63246/17.4YIPRT.P1. Em sentido contrário cfr. Ac. Rel. Guimarães de 25/10/2018. Processo 47668/18.8YIPRT.G1.

⁸ A propósito dos vários critérios doutrinários para a definição de Serviço Público cfr. JOÃO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado - Serviços de Interesse Económico Geral*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 209 e ss.

⁹ Cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, "Serviços Públicos, Contratos Privados", *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2002, pp. 117 e ss.

¹⁰ Cfr. PEDRO FALCÃO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017, p. 396.

serviços públicos essenciais são os serviços de interesse geral que se encontram consagrados na LSPE¹¹ de forma expressa e taxativa¹², em concreto, no artigo 1.º n.º 2, a saber:

- Serviço de fornecimento de água¹³;
- Serviço de fornecimento de energia elétrica¹⁴;
- Serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados¹⁵;
- Serviço de comunicações eletrónicas¹⁶;
- Serviços postais¹⁷;
- Serviço de recolha e tratamento de águas residuais¹⁸;
- Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos¹⁹;
- Serviço de transporte de passageiros²⁰.

3. A Tutela do Utente

A tutela reforçada do utente levada a cabo pela LSPE resulta, principalmente, da essencialidade dos serviços para os seus destinatários, por um lado, e, por outro, da necessidade de promover o equilíbrio da relação jurídica²¹. Assim, a prestação do serviço deve ser norteada atendendo a um conjunto substancial de deveres²²:

- O dever de boa fé (artigo 3.º) que vincula de forma genérica o prestador de serviço a proceder de boa fé e em conformidade com os ditames que decorram da natureza pública do serviço, tendo igualmente em conta a importância dos interesses dos utentes que se pretende proteger;

¹¹ Cfr. ELIONORA CARDOSO, *Os Serviços Públicos Essenciais: A sua problemática no ordenamento jurídico português*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 52.

¹² Cfr. ANA MAFALDA MIRANDA BARBOSA, "Acerca do Âmbito da Lei dos Serviços Públicos Essenciais: Taxatividade ou Carácter Exemplificativo do Artigo 1º, nº 2 da Lei nº 23/96, de 26 de Julho?", *Estudos de Direito do Consumidor*, n.º 6, 2004, pp. 401 e ss e JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, pp. 359 e ss.

¹³ Cfr. DL 194/2009 de 20 de agosto que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

¹⁴ Cfr. DL 172/2006 de 23 de agosto que desenvolve os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do sistema elétrico nacional.

¹⁵ Cfr. DL 140/2006 de 26 de julho que desenvolve os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gás Natural.

¹⁶ Cfr. LCE que estabelece o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos e define as competências da autoridade reguladora nacional neste domínio.

¹⁷ Cfr. Lei 17/2012 de 26 de abril que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais.

¹⁸ Cfr. DL 194/2009 de 20 de agosto que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

¹⁹ Cfr. DL 194/2009 de 20 de agosto que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

²⁰ Cfr. Lei 52/20015 de 9 de junho que estabelece o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros.

²¹ Cfr. PEDRO FALCÃO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017, p. 402.

²² A este propósito cfr. PEDRO FALCÃO, *O Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica*, Petrony, 2019, pp. 115 e ss.

— O dever de informação (artigo 4.º) que obriga o prestador a informar e esclarecer²³ o utente sobre todas as condições em que o serviço é, ou virá a ser prestado, fornecendo-lhe todos os esclarecimentos que se justifiquem. Acresce ainda o dever de informar diretamente, de forma atempada e eficaz, os destinatários sobre as tarifas aplicáveis, disponibilizando-lhes informação clara e completa sobre essas tarifas;

— O dever de continuidade (artigo 5.º n.º 1) que proíbe a suspensão do serviço sem pré-aviso adequado, salvo caso fortuito ou de força maior, visando a proteção do utente contra uma inesperada suspensão da prestação do serviço²⁴.

— O dever de qualidade (artigo 7.º) que vincula o prestador a elevados padrões de qualidade, devendo tais padrões aferir-se, principalmente, em função do grau de satisfação do utente, especialmente quando a fixação do preço varie em função desses padrões. A norma pretende, pois, evitar que a concorrência seja prejudicial ao utente/consumidor, na medida em que veda que determinada empresa concorrente, para conseguir vantagem, possa baixar o elevado padrão de qualidade²⁵.

Por sua vez, o dever principal do utente traduz-se no pagamento do preço. Ao pagamento do preço aplicam-se um conjunto de mecanismos que têm, igualmente, o propósito de tutelar os interesses do utente²⁶:

— Direito a quitação parcial (artigo 6.º) que obriga o prestador a aceitar o pagamento parcial de um serviço prestado, mesmo que conjuntamente faturado com outro(s), salvo se forem indissociáveis;

— Proibição da imposição e da cobrança de consumos mínimos (artigo 8.º n.º 1) e de qualquer importância, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º, 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 direta com um encargo em que a entidade prestadora do serviço efetivamente incorra, com exceção 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, exceto quando expressamente solicitada pelo consumidor;

— Direito a fatura detalhada (artigo 9.º). O consumidor tem direito a fatura mensal que discrimine especificamente os valores que apresenta, os serviços prestados e as tarifas correspondentes a esses serviços (artigo 9.º n.ºs 1 e 2). No que concerne à prestação de serviços de comunicações eletrónicas, há a considerar algumas disposições da LCE a respeito,

²³ Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 363.

²⁴ Cfr. MARIANA ALMEIDA e FERNANDO DIAS SIMÕES, *Lei dos Serviços Públicos Essenciais – Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 89.

²⁵ Cfr. Ac. Rel. Porto de 26/1/2006. Processo 0537124.

²⁶ Cfr. JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 205.

que complementam o disposto no artigo 9.º n.º 3 da LSPE²⁷. Neste sentido, o artigo 39.º n.º 3 al. c) estabelece o direito de o assinante obter fatura detalhada, quando a solicite, acrescentando o n.º 5 que cabe à ARN (ANACOM) definir o nível mínimo de detalhe e informação que, sem quaisquer encargos, as empresas devem assegurar aos assinantes que solicitem faturação detalhada. Portanto, a fatura detalhada deve ser disponibilizada sem qualquer encargo para o assinante²⁸.

— Prescrição e caducidade do direito ao recebimento do preço do serviço prestado (artigo 10.º), com vista a evitar o sobreendividamento do utente, matéria que, pela sua importância, será desenvolvida em sede própria;

— Direito ao acerto de valores cobrados (artigo 12.º) sempre que, em virtude do método de faturação utilizado, seja cobrado ao utente um valor que exceda o correspondente ao consumo efetuado.

Os artigos 13.º e 14.º reforçam, ainda, a tutela do utente. No que concerne ao primeiro (artigo 13.º), estabelecendo o caráter injuntivo dos direitos dos utentes previstos na LSPE, determina a nulidade de qualquer convenção ou disposição que exclua ou limite tais direitos²⁹. Trata-se de uma nulidade atípica, na medida em que, apenas pode ser invocada pelo utente. Quanto ao segundo (artigo 14.º), ressalva todas as disposições legais que, em concreto, se mostrem mais favoráveis ao utente.

4. Suspensão da Prestação do Serviço

A matéria relativa à suspensão da prestação do serviço é tratada no artigo 5.º. Como referimos oportunamente a LSPE protege o utente contra interrupções inesperadas e sem aviso-prévio³⁰, salvo por motivo de força maior, consagrando no seu n.º 1 o dever de continuidade que recai sobre o prestador.

A suspensão da prestação do serviço, para além dos referidos motivos de força maior, só poderá ocorrer se verificados, cumulativamente, de três requisitos³¹:

— Mora do utente (artigo 5.º n.º 2);

²⁷ Note-se que o envio da fatura por outra via que não a eletrónica pode implicar um custo adicional para o utente. Sendo a regra geral a da gratuidade da disponibilização da fatura eletrónica, o envio da fatura em papel terá de ser gratuito se o destinatário não possuir conhecimentos informáticos ou acesso a tais meios que lhe permitam aceder à fatura eletrónica. Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, pp. 372 e ss.

²⁸ Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 373.

²⁹ Cfr. PEDRO FALCÃO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017, p. 403.

³⁰ Cfr. MARIANA ALMEIDA e FERNANDO DIAS SIMÕES, *Lei dos Serviços Públicos Essenciais – Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 89.

³¹ O princípio ou dever de continuidade não é absoluto, pois a LSPE consagra um conjunto de critérios objetivos que o limitam. Cfr. RODRIGO GOUVEIA, *Os Serviços de Interesse Geral em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 29.

— Aviso prévio, por escrito, com a antecedência mínima de 20 dias relativamente à data em que a suspensão venha a ter lugar (artigo 5.º n.º 2);

— Justificação do motivo da suspensão e informação ao utente dos meios de que dispõe para evitar a suspensão do serviço e, bem assim, para a retoma do mesmo (artigo 5.º n.º 3).

O artigo 5.º n.º 4, reforçando a posição do utente³² estabelece que a prestação do serviço público não pode ser suspensa em consequência de falta de pagamento de qualquer outro serviço, ainda que incluído na mesma fatura, salvo se forem funcionalmente indissociáveis. Portanto, caso os serviços sejam dissociáveis, prestados e, em princípio, faturados conjuntamente, a falta de pagamento de um deles, não legitima a suspensão do outro. Imagine-se, por ex., a contratação conjunta de um serviço de fornecimento de água e de um serviço de fornecimento de gás, o não pagamento da parte da fatura relativa ao serviço de fornecimento de gás, não legitima a suspensão da prestação do serviço de fornecimento de água.

No que concerne ao artigo 5.º n.º 5, e quanto à suspensão de serviços de comunicações eletrónicas prestados a consumidores, aplica-se o regime previsto na LCE, em particular, as disposições do artigo 52.º-A. Portanto, na pendência de um contrato de consumo, cujo objeto seja a prestação de serviços de comunicações eletrónicas, a interrupção (e resolução) deve obedecer ao disposto do artigo 52.º-A da LCE.

O referido artigo estabelece um prazo de aviso prévio de 30 dias relativamente à data em que a suspensão venha a ter lugar (52.º-A n.º 1) e, portanto, mais favorável ao consumidor³³³⁴. Por sua vez, o n.º 2, determina que o aviso prévio deve ser comunicado por escrito ao consumidor no prazo de 10 dias após a data de vencimento da fatura, devendo indicar, especificamente, a consequência do não pagamento, nomeadamente a suspensão do serviço e a resolução automática do contrato, e informá-lo dos meios ao seu dispor para as evitar.

O prestador deve, obrigatoriamente, no prazo de 10 dias, suspender o serviço, por um período de 30 dias, sempre que, decorrido o prazo de 30 dias após o aviso prévio, o consumidor não tenha procedido ao pagamento ou não tenha celebrado com a empresa qualquer acordo de pagamento por escrito com vista à regularização dos valores em dívida (artigo 52.º-A n.º 3).

Decorridos os 30 dias de suspensão do serviço, sem que o consumidor tenha procedido ao pagamento da totalidade dos valores em dívida, ou sem que tenha sido celebrado um acordo de pagamento por escrito, o contrato considera-se automaticamente resolvido (artigo 52.º-A n.º 7).

³² Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 367.

³³ Cfr. PEDRO FALCÃO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017, p. 404.

³⁴ Para MORAIS CARVALHO, o regime do artigo 52.º-A da LCE é, genericamente, menos favorável ao consumidor, na medida em que, obriga o prestador, mesmo contra a sua vontade, a desencadear os mecanismos conducentes à suspensão e resolução do serviço. Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 368 e ss.

Não raras vezes na doutrina se sustenta que o legislador, ao consagrar a resolução automática do contrato, pretendeu proteger o consumidor contra o sobreendividamento³⁵. Não acompanhamos esse entendimento, na medida em que, após a suspensão da prestação do serviço sustem-se o aumento da dívida, uma vez que deixa de ser devido o pagamento do preço. Eco de tal pretensão do legislador faz-se, no entanto, sentir no n.º 10 do artigo 52.º-A que estabelece que o incumprimento da suspensão do serviço dentro dos prazos referidos no artigo 52.º-A, determina a não exigibilidade, ao consumidor, das contraprestações devidas pela prestação do serviço e a responsabilidade pelo pagamento das custas processuais devidas pela cobrança do crédito. Portanto, o prestador que não suspenda o serviço, dentro do prazo máximo de 10 dias após o decurso dos 30 dias posteriores ao aviso prévio, continuando a prestá-lo, não pode exigir ao consumidor o pagamento relativo ao serviço prestado após o decurso de tais prazos.

De referir que, por um lado, a suspensão do serviço não tem lugar nas situações em que os valores da fatura sejam objeto de reclamação por escrito junto da empresa, com fundamento na inexistência ou na inexigibilidade da dívida, até à data em que deverá ter início a suspensão (artigo 5.º-A n.º 4) e que, por outro, o consumidor pode fazer cessar a suspensão, procedendo ao pagamento dos valores em dívida ou à celebração de um acordo de pagamento por escrito, casos em que deve ser reposta a prestação do serviço imediatamente ou, quando tal não seja tecnicamente possível, no prazo de cinco dias úteis a contar da data do pagamento ou da celebração do acordo de pagamento (artigo 5.º-A n.º 6).

5. Prescrição e Caducidade do Direito ao Recebimento do Serviço Prestado

Parte substancial dos litígios de consumo dizem respeito à prestação de serviços públicos essenciais³⁶. Com vista a evitar o sobreendividamento do utente, o artigo 10.º da LPSE consagra prazos curtos de prescrição e caducidade³⁷ para o exercício do direito do prestador ao recebimento do preço relativo ao serviço prestado.

O artigo 10.º n.º 1 estabelece que o direito de crédito do prestador de serviços públicos essenciais, deve ser exercido no prazo de seis meses, sob pena de prescrição extintiva³⁸,

³⁵ A título de exemplo cfr. PEDRO FALCÃO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017, p. 414 e JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 369.

³⁶ Cfr. TERESA MOREIRA, "Regulação e Proteção dos Consumidores - Algumas Notas", *I Congresso de Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 263.

³⁷ A caducidade pode, em termos genéricos, definir-se como a extinção ou perda de um direito ou de uma ação pelo decurso do tempo, ou ainda, pela verificação de uma circunstância que, naturalmente (por ex. a morte), desencadeia a extinção do direito. A prescrição, projetada em proveito do devedor e destinada a censurar o desleixo do titular, estorva o direito e apesar de não o extinguir legitima o sujeito passivo a opor-se à sua realização. A caducidade do prazo é interrompida com a entrada da ação ou injunção, a prescrição é com a citação que se interrompe; A prescrição não opera *ipso jure* devendo ser invocada pelo interessado e a caducidade, extinguindo o direito, é de conhecimento oficioso e opera *ipso jure* (artigo 333.º do CC). Cfr. Ac. STJ de 6/4/2017. Processo 1161/14.7T2AVR.P1.S1; Ac. STJ de 22/10/2015. Processo 273/13.9YHLSB.L1.S1.

³⁸ Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 375.

começando tal prazo a correr a partir da data da prestação do serviço e não após a data da emissão da fatura. Como os serviços são discriminados em fatura com periodicidade mensal, por força do n.º 1 do artigo 306.º do Código Civil (CC), o prazo de seis meses há de incidir sobre o preço de todo o serviço prestado durante o período mensal a que se refere cada fatura.

Em conformidade com o artigo 323.º n.ºs 1 e 2 do CC a prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer ato que exprima, direta ou indiretamente, a intenção de exercer o direito³⁹. O n.º 4 do artigo 10.º, reforçando o disposto no n.º 1, determina que o prazo⁴⁰ para a propositura da ação ou da injunção pelo prestador de serviços é de seis meses, contados após a prestação do serviço ou do pagamento inicial, consoante os casos.

O n.º 2 do artigo 10.º, versa sobre a caducidade do direito de crédito do prestador do serviço, a receber a diferença entre a quantia inicialmente paga pelo mesmo e a efetivamente devida, direito esse que caduca no prazo de seis meses a contar da data em que o utente efetuou o pagamento inicial⁴¹. Portanto, tendo o utente pago apenas uma parcela do valor da fatura, o prestador tem direito a exercer o direito ao recebimento da diferença, no prazo de 6 meses, sob pena de caducidade, a contar do momento do pagamento parcial. O pagamento parcial interrompe o prazo de prescrição estabelecido no n.º 1 do artigo 10.º⁴², e inutiliza todo o tempo decorrido anteriormente, começando a correr novo prazo a partir do ato interruptivo, isto é, no caso, o mesmo prazo de seis meses.

Portanto, a prescrição diz respeito ao crédito originário que tem por objeto o preço correspondente ao serviço prestado; A caducidade refere-se ao crédito derivado que tem por objeto a diferença entre o valor já pago pelo utente e o valor correspondente ao serviço realmente prestado (como por ex. quando a faturação se baseia em estimativa)⁴³.

Foi surgido, ao longo dos anos, por parte de alguns municípios (Câmaras Municipais), o entendimento de que o prazo de prescrição do direito ao recebimento do serviço prestado (quando o serviço seja pela autarquia prestado) deva ser de oito anos. Assentavam a sua argumentação no artigo 15.º n.º 1 da Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro que estabelece que as dívidas por taxas às autarquias locais prescrevem no prazo de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu. Tal visão, afastaria a aplicação do prazo prescricional de seis meses previsto na LSPE.

Discordamos, totalmente, deste entendimento. Como referimos, os contratos de prestação de serviços públicos essenciais são de natureza privada e reconduzem-se ao contrato de compra e venda e de prestação de serviços. Assim, o valor pago pelo utente é um preço e não uma taxa, até porque não assume a natureza de dívida fiscal e não deriva de uma relação jurídico-

³⁹ Cfr. Ac. Rel. Lisboa de 25/5/2017. Processo 28927-16.0YIPRT.L1-6.

⁴⁰ Trata-se de um prazo de caducidade que ao contrário do prazo de prescrição se interrompe na data de entrada da ação judicial ou injunção (artigo 331.º do CC). Cfr. Ac. Rel. Porto de 12/1/2015. Processo 98356/13.0YIPRT.P1.

⁴¹ Cfr. Ac. Rel. Lisboa de 5/4/2016. Processo 93017/13.2YIPRT.L2-7.

⁴² Cfr. Ac. Rel. Lisboa de 5/4/2016. Processo 93017/13.2YIPRT.L2-7.

⁴³ Cfr. Sentença CICAP de 22/5/2015. Processo 62/2015.

tributária, mas de uma relação de direito privado em que a autarquia não está, em tal relação, dotada de *ius imperii*⁴⁴.

Ainda de referir que as entidades públicas que prestam serviços públicos essenciais dispõem do livro de reclamações tradicional em detrimento do livro amarelo, o que reforça a nossa ideia. Parece-nos, que a Lei 114/2019, de 12 de setembro veio terminar com a questão, ao consagrar, no artigo 4.º n.º 4 al. e), que fica excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva.

De realçar que caso as partes optem por recorrer a um Meio de Resolução Alternativa de Litígios (MRAL), (que não a arbitragem ou os julgados de paz⁴⁵), os prazos estabelecidos no artigo 10.º n.ºs 1 e 4 se suspendem, retomando-se a sua contagem se o litígio não se dirimir por esta via. Ainda quanto à resolução de litígios de consumo neste domínio, a Lei 6/2011 de 10 de março introduziu um mecanismo de arbitragem necessária que, por sua vez, legitima o utente pessoa singular, por sua opção expressa, a submeter o litígio à apreciação do tribunal arbitral dos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizados, independentemente de adesão do prestador do serviço público ao centro ou da celebração de convenção arbitral. Vincula-se, assim, o prestador de serviços à decisão do tribunal arbitral, se tal for a opção tomada pelo utente pessoa singular, por um lado, e, por outro, promove-se o recurso aos MRAL.

6. Conclusão

Cabe concluir dizendo que o que subjaz às normas da LSPE é, justamente, a promoção do equilíbrio na relação jurídica entre o prestador do serviço e o utente. Portanto, as respostas à diversas problemáticas colocadas no início do presente estudo tiveram sempre como esteio tal equilíbrio.

Assim, parece-nos coerente com o sistema atribuir aos contratos de prestação de serviços públicos essenciais, independentemente de o prestador ser uma entidade pública ou privada a natureza de negócio jurídico de Direito Privado. Por um lado, por serem celebrados, maioritariamente, entre um utente e uma empresa privada e, por outro, por se reconduzirem a contratos de compra e venda e de prestação de serviços.

Por fim, é nosso entendimento que, sendo os contratos de prestação de serviços públicos essenciais de natureza privada, o valor pago pelo utente é um preço e não uma taxa, até porque não assume a natureza de dívida fiscal e não deriva de uma relação jurídico-tributária, mas de uma relação de direito privado em que determinada autarquia, na qualidade de

⁴⁴ Em sentido semelhante cfr. Ac. Rel. Porto de 1/7/2019. Processo 204/18.0YRPRT; Ac. STA de 7/11/2007. Processo 0728/07; Ac. STA de 7/5/2015. Processo 44/13-70.

⁴⁵ Nestes casos a citação interrompe o prazo de prescrição (artigo 323.º n.º 1) uma vez que se trata de MRAL adjudicatórios. Cfr. JORGE MORAIS CARVALHO, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 375.

prestador do serviço, não está, na relação jurídica, dotada de *ius imperii*, e, portanto, o prazo de prescrição do direito ao recebimento do preço do serviço prestado será, em todas as circunstâncias, o de 6 meses previsto na LSPE e não o de 8 anos estabelecido na da Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro. Para reforçar a nossa ideia referimos, ainda, que as entidades públicas que prestam serviços públicos essenciais dispõem do livro de reclamações tradicional em detrimento do livro amarelo.

Parece-nos, no entanto, que a Lei 114/2019, de 12 de setembro veio atenuar tal problemática, ao consagrar, no artigo 4.º n.º 4 al. e), que fica excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva.

Bibliografia

ABREU, MARCELINO, *Lei dos Serviços Públicos Essenciais (Anotada e Comentada)*, Nova Causa, 2019

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE, "Serviços Públicos, Contratos Privados", *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2002

ALMEIDA, MARIANA / SIMÕES, FERNANDO DIAS, *Lei dos Serviços Públicos Essenciais – Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 2012

ANTUNES, JOSÉ ENGRÁCIA, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019

BARBOSA, ANA MAFALDA MIRANDA, "Acerca do Âmbito da Lei dos Serviços Públicos Essenciais: Taxatividade ou Carácter Exemplificativo do Artigo 1º, nº 2 da Lei nº 23/96, de 26 de Julho?", *Estudos de Direito do Consumidor*, n.º 6, 2004

CARDOSO, ELIONORA, *Os Serviços Públicos Essenciais: A sua problemática no ordenamento jurídico português*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

CARVALHO, JORGE MORAIS, *Manual de Direito do Consumo*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2019

COSTA, RICARDO AMARAL DA, "Os Serviços Públicos Essenciais – Perspetiva Geral", *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 70, 2012

COUTINHO, JULIANA FERAZ, *O Público e o Privado na Organização Administrativa (da relevância do sujeito à especialidade da função)*, Coimbra, Almedina, 2017

FALCÃO, PEDRO, "A Tutela do Prestador de Serviços Públicos Essenciais no Ordenamento Jurídico Português", *Estudos de Direito do Consumidor*, Coimbra, n.º 12, 2017

FALCÃO, PEDRO, *Novos Estudos Sobre Serviços Públicos Essenciais*, Petrony Editora, 2018

FALCÃO, PEDRO, *O Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica*, Petrony, 2019

GOUVEIA, RODRIGO, *Os Serviços de Interesse Geral em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001

MOREIRA, TERESA, "Regulação e Proteção dos Consumidores – Algumas Notas", *I Congresso de Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2016

SILVA, JOÃO CALVÃO DA, *Mercado e Estado - Serviços de Interesse Económico Geral*, Coimbra, Almedina, 2008

Jurisprudência

Ac. STA de 7/11/2007. Processo 0728/07

Ac. STA de 29/1/2015. Processo 26/14-70

Ac. STA de 7/5/2015. Processo 44/13-70

Ac. STJ de 22/10/2015. Processo 273/13.9YHLSB.L1.S1

Ac. STJ de 6/4/2017. Processo 1161/14.7T2AVR.P1.S1

Ac. Rel. Porto de 26/1/2006. Processo 0537124

Ac. Rel. Lisboa de 5/4/2016. Processo 93017/13.2YIPRT.L2-7

Ac. Rel. Lisboa de 25/5/2017. Processo 28927-16.0YIPRT.L1-6

Ac. Rel. Porto de 15/5/2018. Processo 63246/17.4YIPRT.P1

Ac. Rel. Guimarães de 25/10/2018. Processo 47668/18.8YIPRT.G1

Ac. Rel. Porto de 1/7/2019. Processo 204/18.0YRPRT

Sentença CICAP de 22/5/2015. Processo 62/2015

(texto submetido a 22.02.2020 e aceite para publicação a 22.04.2020)