Processo n.º 966/2020

Requerente: A

Requerida: B

=CLS=

A questão da (in)competência material do Tribunal Arbitral

Por intermédio de exposição dirigida a este processo em 28.04.2020, veio a requerida pugnar pela "manifesta incompetência material" do Tribunal Arbitral do CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo "para a apreciação de reclamações atinentes à cobrança/pagamento de taxas de portagem", defendendo que, em tais casos, inexiste litígio emergente de uma "relação de consumo", pelo que não se encontram reunidos os pressupostos processuais de que depende o conhecimento do conflito dos presentes autos por este Tribunal Arbitral.

Cumpre apreciar e decidir.

Nos termos dos n.ºs 1 e 8 do artigo 18.º da Lei da Arbitragem Voluntária (doravante "LAV"), aprovada pela Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, aplicável à arbitragem necessária por força do artigo 1085.º do CPC, "o tribunal arbitral pode decidir sobre a sua própria competência", "quer mediante uma decisão interlocutória quer na sentença sobre o fundo da causa". A decisão deste Tribunal Arbitral sobre a sua própria competência incide sobre questão cujo conhecimento e pronúncia deve preceder as demais quanto à regularidade da instância e ao mérito suscitadas.

Determina o artigo 1.º, n.º 1 da LAV que "[d]esde que por lei especial não esteja submetido exclusivamente aos tribunais do Estado ou a **arbitragem necessária**, qualquer litígio respeitante a interesses de natureza patrimonial pode ser cometido pelas partes, mediante **convenção de arbitragem**, à decisão de árbitros" [negrito nosso]. No mesmo sentido, o artigo 10.º, n.º 1 do Regulamento do CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo estipula que "[a] submissão do litígio a decisão do Tribunal Arbitral depende da **convenção das partes** ou de estar sujeito a **arbitragem necessária**". Resulta com meridiana clareza das soluções normativas ora convocadas que **a existência de convenção de arbitragem constitui o pressuposto basilar e inultrapassável em que assenta a arbitragem (voluntária)**, pelo que, **excetuando a**

hipótese de a uma das partes assistir o direito potestativo de remeter uma questão litigiosa à arbitragem ("arbitragem necessária"), revela-se imprescindível, por princípio-regra, que os sujeitos processuais, no exercício e dentro dos limites da sua liberdade contratual, tenham submetido, por acordo de vontades, um determinado litígio, atual (compromisso arbitral) ou eventual (cláusula compromissória), à decisão de um tribunal arbitral (voluntário) – artigo 1.º, n.º 3 da LAV.

Acresce que, de acordo com os artigos 3.º e 4.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento do CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo, este Centro é competente, nomeadamente, para a resolução de "conflitos de consumo" de âmbito nacional, intervindo com caráter supletivo em relação aos centros de arbitragem com competência territorialmente circunscrita à área geográfica dos municípios estabelecida nos seus Estatutos[1].

Ora, como bem assinalam JORGE MORAIS CARVALHO e JOANA CAMPOS CARVALHO[2], "(…) para responder à questão de saber quando é que estamos perante um **litígio de consumo**, é necessário perceber qual é o **conceito relevante de consumidor**" (…), o qual podemos e devemos extrair do "diploma central no que respeita à regulação das relações de consumo" – a Lei de Defesa do Consumidor, aprovada pela Lei n.º 24/96, de 31 de julho[3].

Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, "[c]onsidera-se **consumidor** todo aquele a quem sejam **fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos**, **destinados a uso não profissional**, **por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios**" [negrito nosso]. Em termos próximos, o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 144/2015,

---

[1] São eles o CIAB – Tribunal Arbitral de Consumo, o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa (CACCL), o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região de Coimbra (CACRC), o Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto (CICAP), o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Vale do Ave/Tribunal Arbitral (TRIAVE), o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Algarve (CIMAAL) e o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira (CACCRAM). *Vide*, com mais desenvolvimentos, CÁTIA MARQUES CEBOLA, *ADR 3.0 @ Resolução Online de Conflitos de Consumo em Portugal*, in Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, Volume VI, n.º 22, junho 2016, p. 71.

[2] JORGE MORAIS CARVALHO e JOANA CAMPOS CARVALHO, *Problemas Jurídicos da Arbitragem e da Mediação de Consumo*, RED – Revista Eletrónica de Direito, fevereiro de 2016 – n.º 1, pp. 11-13, disponível *online* em https://cije.up.pt//client/files/0000000001/3_642.pdf.

[3] Sucessivamente alterada e atualmente com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto (em vigor desde 15.09.2019).

de 8 de setembro[4], que estabelece o enquadramento jurídico dos mecanismos de resolução extrajudicial de litígios de consumo, postula que "[a] presente lei é aplicável aos procedimentos de resolução extrajudicial de **litígios nacionais e transfronteiriços** promovidos por uma entidade de resolução alternativa de litígios (RAL), quando os mesmos sejam **iniciados por um consumidor contra um fornecedor de bens ou prestador de serviços e <u>respeitem a obrigações contratuais resultantes de contratos de compra e venda ou de prestação de serviços</u>, celebrados entre fornecedor de bens ou prestador de serviços estabelecidos e consumidores residentes em Portugal e na União Europeia**" [negrito e sublinhado nossos].

Apreciando analiticamente as definições legais que se acaba de transcrever e seguindo de perto o ensinamento de CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA[5], o conceito técnico-jurídico de consumidor é ali estruturado com referência a quatro elementos – subjetivo, objetivo, teleológico e relacional: começando pelo ***elemento subjetivo***, a qualificação como consumidor, num sentido jurídico-formal e de acordo com um princípio de interpretação conforme ao Direito Europeu do Consumo, restringe-se às pessoas físicas[6], sendo essa a noção adotada na norma da alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro[7]; o ***elemento objetivo*** abrange todos os bens (móveis ou imóveis, de natureza corpórea ou incorpórea, perecível ou duradoura, comercial ou financeira, em primeira ou em segunda mão, exceto os "bens públicos" puros, de natureza indivisível ou inapropriável – e.g. justiça, defesa – ou os bens privados de consumo intermédio – e.g. bens de equipamento destinados a um uso profissional ou empresarial), serviços (sejam prestações de trabalho manual ou intelectual, de natureza civil, comercial, financeira ou mesmo técnica, intelectual ou artística) e direitos que hajam sido transmitidos ao consumidor, por meio de contrato de compra e venda, de prestação de serviços ou qualquer outro tipo contratual[8], desde que com vista, em

---

[4] Transpôs a Diretiva 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo. Revogou os Decretos-Leis n.ºs 146/99, de 4 de maio, e 60/2011, de 6 de maio. Atualmente, vigora com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 14/2019, de 12 de fevereiro.

[5] CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 29-36.

[6] Neste sentido, JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 51-56.

[7] Na versão primitiva do diploma, a norma mencionada correspondia à alínea c) do mesmo artigo 3.º.

[8] Seguindo de perto o ensinamento de JORGE MORAIS CARVALHO, JOÃO PEDRO PINTO-FERREIRA e JOANA CAMPOS CARVALHO, "não existe qualquer fundamento objetivo que permita a aplicação de regras e princípios diferentes aos mesmos procedimentos de RALC [Resolução Alternativa de Litígios de Consumo] apenas em função do tipo contratual em causa. Tal interpretação poderia, aliás,

todos os casos, à satisfação de necessidades privadas ou não profissionais[9]; já o ***elemento teleológico*** abarca apenas quem atua "fora da sua atividade profissional ou empresarial", destinando os bens adquiridos a um uso, exclusivo ou predominantemente, "não profissional"[10] ou, pelo menos, a uma "finalidade estranha ao seu comércio ou profissão";

---

conduzir a um efeito contrário ao pretendido pela Diretiva RALC, reduzindo a confiança dos consumidores no mercado interno em consequência da disparidade de regras aplicáveis aos mesmos procedimentos", justificando-se, como tal, uma "interpretação extensiva" da norma do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, "que alargue o seu âmbito de aplicação aos restantes tipos contratuais", à semelhança do que decorre da norma do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho – cf. JORGE MORAIS CARVALHO, JOÃO PEDRO PINTO-FERREIRA e JOANA CAMPOS CARVALHO, *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019, Reimpressão, pp. 28-29. No que respeita, em particular, aos serviços públicos essenciais e ao regime de "arbitragem necessária" (*rectius*: arbitragem potestativa) previsto na norma do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de junho – sucessivamente alterada e atualmente com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2019, de 29 de julho (em vigor desde 28.08.2019) –, JORGE MORAIS CARVALHO e JOANA CAMPOS CARVALHO defendem que a resolução, por via de arbitragem, de um conflito de consumo não depende, necessariamente, da existência de um contrato entre as partes, "podendo o litígio de consumo resultar de uma relação pré-contratual ou até mesmo não contratual" e exemplificam: no caso do serviço de fornecimento de energia elétrica, a norma do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de junho permite ao consumidor submeter um litígio à jurisdição arbitral sem dependência de declaração negocial da entidade demandada, quer esta última seja o comercializador (com quem celebrou um contrato), quer seja o distribuidor (com quem não celebrou qualquer contrato), mas com quem mantem "uma relação reconhecida como tal por via legal e regulamentar", o que resulta, nomeadamente, do preceito plasmado na norma do n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento da Qualidade de Serviço do Setor Elétrico e do Setor do Gás Natural – aprovado pelo Regulamento n.º 629/2017 da ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (Diário da República, 2.ª Série, de 20 de dezembro de 2017) – que, sob a epígrafe "Partilha de responsabilidades e direito de regresso", dispõe assim: "Os comercializadores respondem pelos diversos aspetos da qualidade de serviço junto dos clientes com quem celebrem um contrato de fornecimento, sem prejuízo da responsabilidade dos operadores de redes ou das infraestruturas com quem estabeleceram contratos de uso das redes e do direito de regresso sobre estes." – cf. JORGE MORAIS CARVALHO e JOANA CAMPOS CARVALHO, *Problemas Jurídicos da Arbitragem e da Mediação de Consumo*, RED – Revista Eletrónica de Direito, fevereiro de 2016 – n.º 1, p. 12 (no mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.11.2015, proferido no Processo n.º 87/15.1YRCBR, Relator: Maria João Areias e o Acórdão do Tribunal da Relação de Porto de 01.07.2019, proferido no Processo n.º 204/18.0YRPRT, Relator: Miguel Baldaia de Morais, ambos disponíveis em http://www.dgsi.pt/).

[9] JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES acrescenta, com acerto, que "[o] círculo relevante dos objetos dos atos de consumo não se circunscreve aos bens, serviços e direitos existentes no tráfico jurídico privado entre presentes", compreendendo, igualmente, a contratação *à distância* (i.e. sem a presença física e simultânea das partes, realizada, designadamente, por via eletrónica) e os serviços públicos essenciais elencados no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de junho, de que são titulares, nalguns casos, entidades públicas, e cuja prestação é assegurada em modelo de gestão direta, delegada ou concessionada – cf. JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 64-66.

[10] Neste sentido, o considerando (18) da Diretiva 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo.

por sua vez, o ***elemento relacional*** impõe que a contraparte (em relação ao consumidor) seja um "profissional" que exerce uma atividade económica com vista à obtenção de vantagens patrimoniais.

Por outro lado, com a publicação da Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto, em vigor desde 15.09.2019 (artigo 3.º), foi alterada a redação das normas do artigo 14.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, nomeadamente os n.ºs 2 e 3 daquele artigo e diploma, postulando, estes, agora, que **os conflitos de consumo cujo valor não exceda a alçada dos tribunais de 1.ª instância** (artigo 44.º, n.º 1 da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto[11]) **estão sujeitos a arbitragem necessária quando, por opção expressa dos consumidores, sejam submetidos à apreciação de tribunal arbitral adstrito aos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizados**[12], sendo que, como é sabido, no caso especial de aplicação da lei processual no tempo relativa à competência dos tribunais, a regra é a da aplicação imediata da nova lei às ações futuras, pois que, relativamente às ações pendentes, aplica-se a lei vigente no momento em que foram propostas.

Isto posto, revertendo agora ao caso em apreço, temos que, com a presente demanda, o requerente pretende a condenação da requerida à restituição de quantias pela mesma cobradas, a título de taxa de portagem, com fundamento na passagem do "último pórtico (o mais próximo de V)" da autoestrada AX – objeto de concessão (concessão "L e T") atribuída pelo Estado Português à aqui demandada, pelo período de 2001 a 2031 (conforme Contrato de Concessão celebrado nos termos da minuta aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-D/2015, de 7 de julho), cujas Bases foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 142-A/2001, de 24 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 44-D/2010, de 5 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 111/2015, de 18 de junho –, estribando a sua pretensão no alegado facto de o troço final da AX se encontrar em obras desde o início do mês de janeiro de 2020, as quais determinam que os utilizadores da referida autoestrada apenas possam transitar pela faixa da esquerda, donde conclui que, em rigor, não está a usufruir de uma autoestrada ou via equiparada.

---

[11] Lei da Organização do Sistema Judiciário, sucessivamente alterada e com a redação em vigor que lhe foi conferida pela Lei n.º 107/2019, de 9 de setembro.

[12] O que constituiu um alargamento do âmbito de competência do "tribunal arbitral necessário" em matéria de conflitos de consumo, até então circunscrito à "arbitragem necessária" (*rectius*, arbitragem potestativa) prevista na Lei n.º 23/96, de 26 de junho (artigos 1.º, n.º 2 e 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de junho).

Ora, em face da relação material controvertida, tal como configurada pelo requerente, importa aquilatar se o litígio dos presentes autos reveste a natureza de "conflito de consumo", nos termos e para os efeitos dos artigos 2.º e 14.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, do artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro e dos artigos 3.º e 4.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento do CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo, o que pressupõe uma prévia tomada de posição acerca da existência ou não de um vínculo negocial que ligue requerente e requerida, investidos nas qualidades de utente e concessionária da exploração da autoestrada AX – questão que vem sendo discutida pela doutrina e resolvida pela jurisprudência sobretudo por causa do regime de responsabilidade civil aplicável em caso de violação de deveres de segurança por parte da concessionária –, e da natureza da contraprestação paga pelo demandante pela utilização daquela via pública de trânsito rápido – questão de que a literatura jurídica e a jurisprudência vêm tratando a respeito da qualificação que o crédito relativo a taxas de portagem (e os seus juros) deve merecer em sede de processo de execução singular ou universal.

Quanto à primeira questão acima destacada, identificamos uma orientação dominante até à adoção da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho (mormente, o regime do seu artigo 12.º)[13], que recusa a existência de qualquer relação contratual entre utente e concessionário, com base nos seguintes fundamentos sintetizados pelo Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 28.09.2010, proferido no Processo n.º 803/2001.P1, Relator: João Proença, disponível em http://www.dgsi.pt/: *«as estradas em geral, aí compreendidas as autoestradas, são bens do domínio público – artigo 84.° da Constituição da República – afetas ao interesse público em geral. A única diferença em relação às restantes vias é a de que a respetiva construção, conservação e exploração foi entregue (…), em regime de concessão. Para aí aceder e circular não celebrou o recorrente qualquer relação contratual com a concessionária, que não tem a faculdade de recusar a utilização da autoestrada a nenhum utente. Não goza, neste domínio, da liberdade de "contratar ou não contratar". Sendo certo que a utilização da autoestrada obriga ao pagamento de uma taxa de portagem, tal pagamento não tem natureza de contraprestação numa relação contratual de direito privado, mas antes de receita coativa unilateralmente fixada pelo Estado como forma de repartir o custo pelos utentes, isto é, de repartir por estes as despesas feitas com a abertura e a conservação das estradas (Teixeira Ribeiro, Lições de Finanças Públicas).*

[13] Define direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares.

Igualmente de afastar se afigura o enquadramento do contrato de concessão (…) na figura dos contratos com eficácia de proteção para terceiros. Com efeito, a concessão é "o ato administrativo pelo qual é permitido a um particular o exercício temporário, por sua conta e risco, de um ou mais direitos exclusivos de certa pessoa coletiva de direito público, para esse fim transferidos para o concessionário" (Prof. Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, pág. 460, 10.ª Ed.). "Exercendo atividade pública de que a Administração é titular, as empresas privadas concessionárias de bens públicos substituem a Administração nas relações com o público e atuam como se fossem entidades públicas" (Rui Pereira de Sousa, – Contrato de Concessão, Perspetiva Económica, Financeira e Contabilística –, Áreas Editora, Lisboa, 2003, pp. 24 e 26, citado no Ac. STJ de 14/10/2004, acessível em www.dgsi.pt). Daí que não possa ver-se no contrato de concessão qualquer facto jurídico constitutivo de direitos subjetivos em relações jurídicas de Direito Privado.

Substituindo a empresa concessionária o Estado na sua função de gerir e conservar o bem de domínio público que é a autoestrada (art.º 84.º, al. d) da Const. da República), e de assegurar a todos o respetivo gozo, ainda que tal gozo se ache condicionado ao pagamento de taxa de portagem, parece consequente que ela deva responder nos mesmos termos em que o Estado responderia, caso a si próprio chamasse tais incumbências. E sendo certo que o Estado não responde contratualmente perante os utentes das suas vias, estes só o poderão demandar com base na responsabilidade civil extracontratual por factos ilícitos, porquanto não se trata aqui de qualquer caso especificado na lei em que exista obrigação de indemnizar independentemente de culpa (cfr. art.º 483.º, n.º 2, do CCivil)»; e uma outra corrente, que advoga a existência de vínculo negocial que liga utente e concessionário, ainda que a partir de diferentes construções: 1) a tese do contrato nominado e de consumo, expressamente contemplado nos n.º 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho (defendida, nomeadamente, por ARMANDO TRIUNFANTE no estudo *Responsabilidade civil das concessionárias das autoestradas*, publicado na revista "Direito e Justiça", vol. XV (2001), Tomo I, pp. 45 e ss., em especial p. 73); 2) a doutrina do contrato inominado e afloração de relevância das *relações contratuais de facto* – que não têm na sua base um acordo de declarações de vontade convergentes das partes outorgantes, mas assenta em puras atuações de facto, concludentes quanto ao seu sentido –, assente no ensinamento de ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 9.ª edição, pp. 231-238: *«um contrato inominado em que o utente tem como prestação o pagamento de uma taxa e a (…) [concessionária] a contraprestação de permitir que o utente "utilize" a autoestrada, com comodidade e segurança, sendo certo que o conteúdo da prestação da concessionária (…) deriva de um dos princípios fundamentais em que assenta toda a disciplina legislativa dos contratos: «o princípio da confiança» assente no stare pactos, segundo o qual cada*

contraente deve responder pelas expectativas que justificadamente cria, com a sua declaração, no espírito da contraparte»[14]; 3) a figura do contrato com eficácia de proteção a terceiro, considerando que algumas das Bases que regulam o contrato de concessão concluído entre concedente e concessionário gozam de caráter normativo e, por isso, de eficácia externa em relação às partes outorgantes, protegendo interesses tuteláveis do utente em caso de inobservância de deveres acessórios (ou laterais) de conduta, por via de indemnização reparatória[15].

Já no que respeita à segunda questão supra enunciada, em coerência com cada uma das grandes compreensões em oposição acerca da existência (ou não) de uma relação jurídica de natureza privada (diferente da relação contratual de direito público que, por força do contrato de concessão, se constitui entre concedente e concessionário) que estabelece um nexo entre utente e concessionário, temos que: para a tese negacionista do contrato, as portagens constituem verdadeiras taxas, devidas a título de contrapartida da utilização de um bem público (artigo 4.º, n.º 2 da LGT) e subordinadas ao poder regulamentar do Estado, de tal modo que a sua cobrança só é admitida em determinados troços e nunca o seu montante pode exceder os valores máximos fixados pelo ente público maior[16], o que é reforçado pelo facto de o seu não pagamento constituir contraordenação, punível com coima, e poder desencadear processo de execução fiscal, promovido pela administração tributária, para cobrança coerciva (tudo conforme previsto na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho[17], *maxime* artigos 5.º a 18.º do diploma); já para a teoria do contrato, *«(…) as portagens (enquanto contrapartida pecuniária paga pelo utente da autoestrada pela sua utilização) não têm natureza tributária já que está em causa o pagamento do serviço prestado ou do fornecimento efetuado pelo concessionário»*, antes assumem *«(…) a natureza de um preço, isto é, de um valor a pagar pela prestação de um serviço regulado por um contrato de direito privado»*, que constitui receita exclusiva do concessionário no âmbito daquela relação de que o concedente não é parte[18].

---

[14] *Vide*, por todos, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17.02.2000, proferido no Processo n.º 99B1092, Relator: Miranda Gusmão, disponível em http://www.dgsi.pt/

[15] *Vide*, por todos, o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 26.04.2007, proferido no Processo n.º 494/07-2, Relator: Rosa Tching, disponível em http://www.dgsi.pt/

[16] No caso da concessão "Beiras Litoral e Alta", *vide* Bases LVII-D e LVII-E, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 142-A/2001, de 24 de abril, com as respetivas alterações.

[17] Aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem. Sucessivamente alterado, encontra-se em vigor com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2015, de 8 de junho.

[18] Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 02.05.2016, proferido no Processo n.º 1749/14.GTBVCT-B.G1, Relator: Miguel Morais, disponível em http://www.dgsi.pt/

Da nossa parte, aderimos à tese negacionista do contrato, exaltando que a construção da relação negocial, embora pudesse encontrar arrimo na figura do contrato de adesão (pela ausência de liberdade de modelação do conteúdo do contrato pelo utente), esbarra no facto de, na verdade, inexistir sequer liberdade de contratar *«tanto para a concessionária, que não pode excluir condutor algum, como, na prática, para o próprio particular, sujeito ao pagamento de uma taxa de trânsito quanto tem necessidade imperiosa de utilizar estrada em que essa taxa é exigida»*[19], não se verificando, assim, qualquer das liberdades em que se decompõe o princípio da liberdade contratual, trave basilar e estruturante do Direito dos Contratos. De resto, acompanhamos o entendimento propugnado, entre outros, pelo Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 02.12.2019, proferido no Processo n.º 425/18.5T8AMT-A.P1, Relator: Ana Paula Amorim, disponível em http://www.dgsi.pt/, que, com a devida vénia, tomamos a liberdade de aqui reproduzir no segmento relevante para a presente decisão: *«O Estado exerce a respetiva atividade diretamente, com recurso aos seus próprios meios ou, como se vê nomeadamente em diferentes obras públicas, por gestão indireta de serviços públicos, por via de concessão, em que o exercício da atividade em questão é delegado numa empresa privada.*

No entendimento afirmado pelo Supremo Tribunal de Justiça, nomeadamente no acórdão proferido em 14 de outubro de 2004, no processo 04B2885 (disponível nas bases jurídico-documentais do IGFEJ, no endereço http://www.dgsi.pt), exercendo atividade pública de que a Administração é titular, as empresas privadas que são concessionárias de bens públicos substituem a Administração nas relações com o público e atuam como se fossem entidades públicas. O pagamento de uma "taxa de portagem" pelos utentes da autoestrada representa a cobrança de uma receita coativa, de um financiamento público, e não a satisfação, por parte do utilizador dessa via, de uma obrigação assumida no âmbito de um contrato sinalagmático, cuja contraprestação do Estado, transferida para a concessionária, seria a possibilidade de circulação na via referida, com condições de segurança e níveis de fiscalização mais elevados em comparação com as demais estradas.

Esta via (concessão), acolhida com particular relevância na construção e conservação de autoestradas, decorre do reconhecimento de que o Estado necessita do recurso à iniciativa privada, em benefício da realização do interesse público, mas não traduz propriamente um contrato sinalagmático, o pagamento do serviço prestado ou do fornecimento efetuado pelo concessionário.

[19] Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14.10.2004, proferido no Processo n.º 04B2885, Relator: Oliveira Barros, disponível em http://www.dgsi.pt/.

Na relação entre concessionário e utente não há propriamente liberdade contratual, na certeza de que o concessionário não pode excluir qualquer particular/condutor e este fica sujeito ao pagamento de uma taxa de trânsito quando tem necessidade de utilizar qualquer estrada em que essa taxa é exigida.

É característica da taxa, à semelhança dos restantes tributos, o facto de se tratar de uma prestação pecuniária e de ser uma obrigação de pagar que resulta da verificação de um pressuposto legal e não de um acordo de vontades entre as partes. E se é certo que não tem necessariamente que corresponder ao custo efetivo, o seu valor não deve exceder, quer o custo da prestação efetiva, quer o benefício obtido pelo particular, relevando o artigo 4.º da Lei Geral Tributária, nos termos do qual as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, o pressuposto da criação da taxa pode ser "a utilização privativa de bens de domínio público", devendo estar sempre subjacente o princípio da equivalência.

Neste enquadramento, o montante que é cobrado quando há a utilização de uma autoestrada, a título de portagem, constitui uma taxa e não um preço, enquanto contraprestação que é devida pela utilização feita por cada utente da autoestrada, constituindo esta um bem público, tal como definido no artigo 84.º, n.º 1, alínea d), da Constituição da República Portuguesa.

A taxa é determinada tendo em conta o benefício que o particular retira da atividade pública e o custo que imputa à comunidade, e no preço pode haver uma verdadeira equivalência económica. Isto é, uma taxa não tem necessariamente que corresponder ao custo efetivo do bem ou serviço prestado, mas o seu valor deve obedecer ao princípio da proporcionalidade.

A concessionária, apesar de ser uma entidade privada, exerce funções públicas, e, como o referido acórdão conclui e antes se mencionou, o pagamento da taxa de portagem pelos utentes da autoestrada representa a cobrança de uma receita coativa, de um financiamento público, e não a satisfação, por parte do utilizador dessa via, de uma obrigação assumida no âmbito de um contrato sinalagmático.

Acresce que nas relações entre concedente e concessionário, como decorre do art. 420.º do Código dos Contratos Públicos, "constituem direitos do concedente, a exercer nos termos e condições do contrato ou da lei e com os efeitos que destes resultem: a) estabelecer as tarifas mínimas e máximas pela utilização das obras públicas ou dos serviços públicos"[20].

Este direito destina-se, como salienta JORGE ANDRADE DA SILVA "a proteger o interesse público subjacente à concessão. […]a proteger os utentes. Mas não é o único, devendo igualmente considerar-

[20] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Sucessivamente alterado, vigora com a redação que lhe foi introduzida pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março.

se, nesse âmbito, que, como decorrência da natureza pública da obra ou serviço, o concessionário tem obrigação de garantir determinados princípios de atuação pública, tais como o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade'[21].

Apesar do contrato celebrado entre o Estado (concedente) e a entidade privada (concessionária) o serviço prestado mantém a natureza de serviço público e a contrapartida é devida pelo serviço público prestado. A taxa de portagem surge como uma forma do Estado proceder à remuneração ao concessionário do serviço público que presta.

Conclui-se que o valor da portagem que a concessionária cobra ao utente, pela utilização que por este é feita da autoestrada, é uma verdadeira taxa, integrando como tal o conceito de tributo, nos termos acima reportados à Lei Geral Tributária.»

Por conseguinte, no caso vertente, forçoso é concluir que **a situação litigiosa dos presentes autos, tal como configurada pelo requerente na reclamação, não constitui um "conflito de consumo", nos termos e para os efeitos dos artigos 2.º e 14.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, do artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro e dos artigos 3.º e 4.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento do CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo, antes revestindo a natureza de relação jurídica tributária, pelo que se impõe julgar verificada exceção dilatória de incompetência material do Tribunal Arbitral para apreciar e decidir a pretensão formulada, absolvendo-se a requerida da instância, e, por via disso, ordenar o encerramento do processo (artigos 278.º, n.º 1, alínea a), 576.º, n.ºs 1 e 2, e 577.º, alínea a), todos do CPC, e artigo 44.º, n.º 1 e n.º 2, alínea c) da LAV).**

Notifique-se.

Braga, 23 de outubro de 2020

O Juiz-árbitro,

(Carlos Filipe Costa)

[21] JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos*, 4.ª edição, revista e atualizada, Coimbra, Almedina, 2013, p. 848.