



ALEXANDRA SUZANA ABREU DE FARIA CARVALHO ROEGER **POLÍTICAS PÚBLICAS NO SECTOR DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS**



**ALEXANDRA SUZANA
ABREU DE FARIA
CARVALHO ROEGER**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO SECTOR DAS ÁGUAS E
DOS RESÍDUOS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento de requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob orientação científica do Professor Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, e do Professor Doutor Miguel Lucas Pires, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

arguente principal

Doutor Fernando Licínio Lopes Martins
Professor Auxiliar da Universidade de Coimbra

orientador

Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Ao Sr. Professor André Azevedo Alves.

Ao Sr. Professor Miguel Lucas Pires.

A ambos, o meu mais sincero reconhecimento pela disponibilidade desde logo demonstrada para orientarem o meu trabalho e pelos seus constantes e valiosos ensinamentos.

Aos meus entes especiais, os meus pais, o Luís e o Luís Pedro.

Aos meus amigos e a todos os que me acompanham profissionalmente que, com os inúmeros momentos de reflexão, de partilha de ideias e, naturalmente, de boa disposição, contribuíram para a realização do presente trabalho.

palavras-chave

políticas públicas, ambiente, água, águas residuais, resíduos, sistemas municipais, regulação.

resumo

A reorganização do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos tem constituído matéria de relevo no âmbito daqueles que constituem os desafios a que o XIX Governo Constitucional se propõe, tendo como objetivos a resolução de problemas de ordem ambiental ditos de primeira geração e, ainda, problemas vigentes de sustentabilidade económico-financeira associados a este sector.

Tais desígnios, que se harmonizam com mudanças estratégicas substanciais nas políticas vigentes, consubstanciam-se por alterações de ordem legislativa de suma relevância.

Refira-se, em concreto, a alteração dos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e a alteração da Lei de Delimitação de Sectores, e, também, a revisão dos regimes jurídicos dos Serviços de Âmbito Municipal e Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos.

Tendo em vista este novo panorama, pretende-se efetuar uma avaliação sobre a exata medida das políticas que se auspiciam prosseguir, suas implicações ao nível da regulação do sector e sua relação com a autonomia do poder local, proferindo-se, também, considerações no que diz respeito às repercussões nas atividades de gestão ao nível dos sistemas municipais e da sua relação com as partes interessadas, designadamente com os utilizadores.

Pretende-se, ainda, analisar o processo em curso de produção e implementação de políticas públicas e sua conciliação com aquelas que constituem as tendências internacionais, designadamente no contexto do sector em estudo.

keywords

public policies, environment, water, wastewater, municipal waste, municipal systems, regulation.

abstract

The reorganization of the water supply, wastewater sanitation and municipal waste sector has been an issue of relevant importance in the context of those which constitute the challenges proposed by the XIX Constitutional Government, having as objective the resolution of first generation environmental problems and remaining sustainability and financial problems within this sector.

Such reorganization, which harmonizes with substantial strategic changes in current policies, is being implemented by legislative changes of enormous relevance.

It should be noted, in particular, the amendment to the Statutes of the Regulatory Entity of Services for Water, Wastewater and Solid Waste Management (ERSAR) and the amendment of the Law of Delimitation of Sectors, and, also, the revision of the legal framework of Multimunicipal and Municipal Services of Water Supply, Wastewater Sanitation and Urban Waste Management.

In view of this new scenery, this master thesis intends to carry out an assessment on the exact objectives of these new policies, its implications in what concerns regulation of the sector and its relation with the autonomy of local power, and, also, has aim to submit some considerations regarding the effects on management activities at the level of municipal systems and their relationship with the interested parties, in particular with the users.

It also attempts to analyze the ongoing process of production and implementation of public policies and its adequacy with international current trends, particularly in the context of the sector under study.

Índice

Capítulo I	1
Introdução e Metodologia	
Secção I	1
Apresentação do Tema	
Secção II	4
Questões em Investigação	
Secção III	5
Metodologia	
Capítulo II	7
Enquadramento	
Secção I	7
Políticas Públicas e a Nova Governação	
Secção II	13
A Constituição da República Portuguesa e a Autonomia das Autarquias Locais	
Secção III	15
O Regime Jurídico e o Regime Financeiro das Autarquias Locais	
Secção IV	17
Modelos de Organização da Administração Pública Local (Sistemas Municipais)	
Secção V	24
Os Sistemas Multimunicipais do Sector do Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos	
Secção VI	27
Quadro Legal em alteração associado ao Sector do Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos	
Capítulo III	38
Discussão	
Secção I	38
A Autonomia do Poder Local e a Regulação do Sector do Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos	
Secção II	44
Modelos de Gestão e de Governação no Sector do Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos	
Capítulo IV	56
Conclusões	
Bibliografia	59
Anexo	66

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Secção I Apresentação do Tema

A reorganização do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos tem constituído matéria de relevo no âmbito daqueles que constituem os desafios a que o atual Governo da República Portuguesa (XIX Governo Constitucional) se propõe, visando a resolução de problemas ambientais ditos de *primeira geração* e a resolução de problemas vigentes de sustentabilidade económico-financeira associados a esse sector, aliando-se, ainda, o requisito de implementação de uma nova conceção de políticas ambientais assentes na internalização dos custos ambientais na economia.

Estes constituem seus declarados objetivos, representando um contributo tido como relevante no âmbito de um conjunto de medidas em curso, que encerram, como seu fim, o cumprimento de metas ambientais delineadas ao nível europeu e nacional, bem assim, e porventura sobretudo, que visam a retoma da credibilidade financeira do País e a confiança internacional na economia portuguesa.

Retrocedendo um pouco na escala temporal, o balanço da implementação de um dos documentos mais relevantes do sector - o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR), para o período 2000-2006 - demonstrou que, embora tivessem sido alcançados no País progressos muito significativos no subsector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais, era necessário adequar as linhas orientadoras para o mesmo face aos grandes desafios ainda em aberto.

Nesse contexto foi aprovada, pelo Despacho n.º 2339/2007, de 14 de Fevereiro, uma nova estratégia a vigorar para o período 2007-2013 (PEAASAR II), coincidente com o período de programação de fundos comunitários, consubstanciados no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013).

Esse documento, o PEAASAR II, definia três grandes objetivos estratégicos, bem como as respetivas orientações tendo em vista enquadrar os objetivos operacionais e as medidas a desenvolver no aludido período temporal, designadamente a universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço, a sustentabilidade do sector e a proteção dos valores ambientais.

Os objetivos operacionais envolviam servir cerca de 95% da população total do País com sistemas públicos de abastecimento de água, servir cerca de 90% da população total do País com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas (sendo que o nível de atendimento desejável em cada sistema integrado deveria ser de, pelo menos, 70% da população abrangida), garantir a recuperação integral dos custos incorridos dos serviços, contribuir para a dinamização do tecido empresarial privado nacional e local, e, por fim, cumprir os objetivos decorrentes do normativo nacional e comunitário de proteção do ambiente e saúde pública.

Tendo presente a conjuntura no âmbito da qual esse documento de planeamento foi elaborado (como bem evidenciam os objetivos estratégicos e operacionais definidos à data), é possível aferir-se sobre a identificação de um conjunto de problemas a resolver nesse subsector, de natureza estrutural, operacional, económico-financeira e ambiental.

Não obstante os reconhecidos progressos verificados nesse período, em particular no que respeita aos índices de cobertura da população com acesso a sistemas de abastecimento de água, bem como à qualidade do serviço prestado às populações, impôs o Governo, como relevante, a revisão da estratégia para o sector, tal como dispõe o Despacho n.º 9304/2013, de 16 de Julho, criando, para tal, uma comissão de acompanhamento dos trabalhos com vista à elaboração do Plano Estratégico Nacional dos Serviços de Águas e Águas Residuais 2020 (PENSAAR 2020) - uma nova estratégia para o subsector de abastecimento de água e saneamento de águas residuais.

Já relativamente ao subsector dos resíduos, em 1997 foi aprovado o Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), documento da maior relevância já que representou um efetivo marco na mudança de paradigma no que concerne à gestão de resíduos urbanos em Portugal.

Tal documento apresentava como principais diretrizes para o território do continente o encerramento das mais de 300 lixeiras inventariadas, a construção de infraestruturas para o tratamento de resíduos urbanos, o reforço acentuado da recolha seletiva e da reciclagem multimaterial, preconizando metas específicas para os horizontes de 2000 e 2005, bem como objetivos qualitativos para 2010.

Em 2007 foi aprovado, através da Portaria n.º 187/2007, de 12 de Fevereiro, o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período de 2007 a 2016 (PERSU II), que reflete a continuidade da política de gestão de resíduos, tendo em atenção as novas exigências entretanto formuladas a nível nacional e comunitário, assegurando, designadamente, o cumprimento dos objetivos comunitários em matéria de desvio de resíduos urbanos biodegradáveis de aterro e de reciclagem e valorização de resíduos de embalagens, procurando colmatar as limitações apontadas à execução do PERSU I.

Previa, ainda, regras orientadoras da disciplina a definir pelos planos multimunicipais, intermunicipais e municipais de ação e identificava as prioridades a observar no domínio da gestão de resíduos urbanos no contexto do ciclo de fundos comunitários relativo ao período 2007-2013, vertido no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Não obstante os esforços realizados pelos vários agentes do subsector, na última avaliação intercalar à implementação do PERSU II ficou explícita a existência de um desvio significativo das metas definidas, com a utilização predominante da deposição em aterro e capitações de recolha seletiva abaixo do proposto, concluindo o estudo que remanesce ainda um conjunto adicional de aspetos significativos a tratar, facto que conduziu a que se considerasse fundamental uma reformulação daquele Plano antes do final do seu período de vigência.

Pese embora possa confirmar-se que o sector das águas e dos resíduos se debate globalmente com a necessidade de realização de investimentos ainda significativos para cumprimento das metas nacionais e, diga-se, não necessariamente investimentos apenas de ordem material, a natureza distinta quanto ao valor social, económico e jurídico dos bens em presença justifica, segundo o Governo, a diferenciação de estratégias consagradas no seu Programa, tendo sido delineadas soluções distintas para cada um dos subsectores.

Assim, e no que respeita ao subsector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais, prevê-se a sua reorganização sem alteração da natureza das entidades gestoras, a qual permanece maioritariamente pública. No domínio deste subsector, a linha de atuação projetada pelo Governo assenta na promoção do equilíbrio tarifário, na resolução dos défices tarifários e na implementação de estratégias de integração vertical dos sistemas municipais, bem assim como também na agregação dos sistemas multimunicipais existentes, os quais podem ser subconcessionados, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja integral ou maioritariamente subscrito por entidades do sector privado. A estratégia definida concretiza-se, pois, através da possibilidade de as atuais concessionárias dos sistemas de titularidade estatal poderem subconcessionar tais atividades a entidades privadas.

Já quanto ao subsector dos resíduos urbanos é criada a oportunidade de privatização, abrindo-se a possibilidade de as concessões serem geridas por privados. Prevê-se, de facto, a autonomização do subsector no grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao sector privado. Tal estratégia passa pela admissão legal da participação maioritária de entidades privadas nas atividades de recolha e tratamento de resíduos urbanos, através da alienação das participações sociais do Estado nas concessionárias dos sistemas multimunicipais.

Como pode verificar-se, a reorganização do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos constitui uma absoluta realidade, harmonizando-se tal desígnio com mudanças estratégicas substanciais nas políticas vigentes, que se concretizam por alterações de ordem legislativa de suma relevância, inclusivamente ao nível também da regulação do sector.

Refiram-se assim, e em concreto, a alteração dos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), Lei n.º 10/2014, de 6 de Março, em resultado da aplicação do disposto na Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a alteração da Lei de Delimitação de Sectores, Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, e também a revisão dos Regimes Jurídicos dos Serviços de Âmbito Multimunicipal e Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos, respetivamente Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho, e Lei n.º 12/2014, de 6 de Março.

Secção II

Questões em Investigação

Tendo presentes as alterações em curso, que se associam àqueles que constituem os propósitos de reorganização do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, ambiciona estudar-se a exata medida do novo paradigma de políticas públicas que o Governo intende prosseguir e que, como já abordado, em grande medida se sustenta em alterações legislativas, avaliando-se os impactes expectáveis sobre o sector e sobre as diversas partes interessadas.

Assim, de entre as questões em investigação importa ter presente o estudo da argumentação que sustenta as propostas de alteração dos vários diplomas legais expressivos no contexto em causa, e que, entretanto, foram aprovados e se encontram em vigor. Refiram-se a Lei n.º 10/2014, de 6 de Março (Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos), a Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho (Lei de Delimitação de Sectores), o Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho (Regime Jurídico dos Serviços de Âmbito Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos) e a Lei n.º 12/2014, de 6 de Março (Regime Jurídico dos Serviços de Âmbito Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

As efetivas alterações em presença, que decorrem das disposições legais constantes nos diplomas supra referidos, são motivo de análise, estabelecendo-se, como um dos temas de relevo, as implicações que este novo modelo representa ao nível do poder local, designadamente em termos da sua autonomia política e financeira e a forma como tal modelo se concilia, ou não, com os princípios da Lei Fundamental.

Em estreita relação com as supramencionadas questões, far-se-á uma apreciação incidente sobre os impactes do novo desenho de gestão relativo aos sistemas multimunicipais e aos sistemas municipais, não se confinando este estudo, para os últimos, intrinsecamente ao nível das entidades que gerem o contexto municipal do sector mas, por inerência, inclui-se a avaliação das repercussões ao nível dos utilizadores finais dos respetivos serviços – os cidadãos.

As atividades de regulação constituem similarmente um elemento fulcral em investigação, na medida do proeminente papel que a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos assume neste novo modelo em implementação.

Ir-se-á, ainda, analisar a temática das políticas públicas como indeclinável suporte para a argumentação dos distintos aspetos em estudo, numa perspetiva histórica e no âmbito das suas tendências atuais e pesquisar qual a realidade internacional no que concerne às orientações de gestão, bem como à sua prática, no contexto do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos.

Secção III

Metodologia

Para concretizar a elaboração do presente estudo, entende-se dar início por via da apresentação da temática *políticas públicas*, expondo uma breve perspetiva histórica e também algumas reflexões que se elegem como pertinentes sobre este campo de conhecimento.

Será atribuída uma especial ênfase àquelas que constituem a teoria e a prática da administração pública ou, em linguagem mais moderna, da gestão pública, descrevendo-se também os seus novos modelos de organização, designadamente no contexto do sector em estudo, que, como será possível aferir-se, concretizam uma tendência de empresarialização e de privatização.

Ao abrigo do enquadramento far-se-á uma referência a normas precisas da Constituição da República Portuguesa como forma de sustentar vários argumentos apresentados no decorrer do estudo e que se relacionam com o poder local e com questões de ordem jurídica e financeira das autarquias. Para tal, abordar-se-ão, inclusivamente, os diplomas que nessas últimas matérias se encontram em vigor. Esta componente do trabalho afigura-se da maior importância na medida em que a legitimidade das novas políticas públicas do sector, e também da nova autoridade em matéria de regulação, constituem, no seu todo, questões em investigação.

As justificações que o Governo expõe para a implementação das modificações jurídicas, que consigo acarretam expressivas alterações às políticas ora vigentes, são explanadas de seguida, bem assim como se descrevem, então, as substanciais alterações do quadro legal que rege o sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos, e bem assim como o novo alcance da sua regulação.

Findo o enquadramento sobre as questões que se encontram em investigação, e que inclui igualmente os elementos necessários à argumentação dos vários aspetos em estudo, é, de seguida, apresentada a Discussão.

Em sede de tal Capítulo, e considerando que o estudo em elaboração revela a existência de um vasto conjunto de distintas questões que, de alguma forma, podem autonomizar-se, aspirou-se, por isso, recorrer à divisão por Secções por forma a melhor se promover a organização do conteúdo a transmitir e tornar, assim, mais claro o seu sentido. A muito significativa interligação de questões em discussão levou, não obstante, à explanação do conteúdo em duas principais rubricas.

Portanto, coloca-se em discussão a reorganização do sector apresentando as mais relevantes implicações inerentes às novas disposições dos diplomas legais aplicáveis, iniciando-se o estudo ao nível da regulação, da sua direta conexão com a autonomia local e a efetiva legitimidade constitucional das alterações em presença.

O tema em discussão imediatamente subsequente prende-se com a assumida tendência de privatização do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, não apenas no que concerne aos sistemas de carácter multimunicipal, mas também municipal, constituindo, sem margem para dúvida, uma das questões-chave a ser abordada em sede do presente trabalho, aliando-se os resultados da pesquisa incidente sobre as tendências internacionais no que diz respeito à gestão do sector.

Conclui-se a dissertação com uma breve sùmula dos aspetos mais relevantes em discussão, bem assim como se integra, nessa fase final do texto, um ensaio de formulação de sugestões visando a minimização/mitigação das implicações que são tidas como contraproducentes no âmbito de todo este cenário.

CAPÍTULO II ENQUADRAMENTO

Secção I Políticas Públicas e a Nova Governação

O interesse que suscita a análise das políticas públicas concebe-se como algo simples de compreender, na medida em que constituem um fator omnipresente nas sociedades modernas, exercendo uma preponderante influência no quotidiano da generalidade dos cidadãos. Apesar disso, o seu estudo apenas recentemente adquiriu um tratamento individualizado, se bem que se reconheça, agora, como um importante domínio no quadro das Ciências Políticas (Santos, 2013).

De facto, o campo de conhecimento das políticas públicas registou um forte crescimento ao longo das mais recentes décadas, havendo um conjunto de fatores aos quais se poderá atribuir esse desenvolvimento. Desde logo, as alterações de perspetiva sobre o papel e as ações do Estado, com o desenvolvimento político das sociedades e das formas de governo que se consolidaram ao longo do tempo.

De funções de manutenção da segurança pública interna, da preservação da propriedade privada e da defesa de fronteiras, o Estado vê diversificarem-se e expandirem-se as suas responsabilidades e funções, processo marcado pelo surgimento de uma nova função de relevo – a promoção do bem-estar social. Essa nova demanda requereu do Estado uma nova postura perante os problemas da sociedade e do seu quotidiano, traduzidas no surgimento das políticas públicas como área de estudo e de conhecimento.

Com a necessidade de adoção de políticas mais restritivas ao nível dos gastos verifica-se, entretanto, um crescendo na sua visibilidade, não apenas porque passaram a dominar a agenda da grande maioria dos países com diferentes tradições administrativas, mas porque as inerentes modificações ao nível das políticas sociais e económicas se repercutiram e repercutem, de forma muito significativa, em todos os grupos da sociedade. Novas ideias sobre o papel dos governos têm vindo a substituir as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas em que os orçamentos são elaborados equilibrando a receita e a despesa, aplicando restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Tem-se, ainda, constatado um crescente papel das ideias e das instituições na elaboração, decisão, implementação e avaliação das políticas, não se confinando às entidades que integram o Estado, mas envolvendo um diversificado conjunto de distintos atores (Asensio, 2013).

Este último tema, que se associa às mais atuais perspetivas de governação, retomar-se-á um pouco mais tarde já que importa primeiro abordar a noção de políticas públicas.

Não sendo fácil de encerrar tal conceito numa definição, a análise de políticas públicas passa pelo entendimento de diversos conceitos, de entre eles uma dimensão

tida como institucional (*polity*), uma dimensão processual (*politics*) e uma dimensão material (*policy*).

A primeira – *polity* - reporta-se ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas a que está sujeito e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Já *politics* é o termo usado pelos anglo-saxónicos para “referir-se à política entendida como construção do consenso e luta pelo poder” (Asensio, 2013), enquanto *policy* é usado para “referir-se às atividades governamentais mais concretas em campos específicos como seriam a saúde, a defesa ou a educação” (Asensio, 2013), constituindo este último conceito aquele que encerra os *outputs* resultantes da atividade política, isto é, o resultado material dos programas políticos, as resoluções de Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade.

Para que melhor possa interpretar-se o significado de políticas públicas, alude-se, a seguir, a alguns autores.

Thoening e Many (1992) referem-se à política pública como “resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de autoridade governamental”, enquanto Hogwood e Gunn (1984) afirmam que é um programa projetado de valores, fins e práticas. Alude-se ainda a Peters (1986), que considera a política pública como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos (Asensio, 2013, pg. 282).

Ainda, “as políticas públicas constituem programas de ação prosseguidas pelas autoridades públicas. Está-se, pois, perante um conceito assente em duas noções fundamentais: a de Estado e a de programa de ação – daí que, num sentido amplo, se possa afirmar que o estudo das políticas públicas é a ciência do Estado em ação” (Santos, 2013, pg. 252).

Uma das definições mais utilizadas e reconhecida é a que se refere a uma política pública como “quem obtém o quê, quando e como” (Lasswell, 1971). Esta definição baseia-se no impacto da ação pública e sobretudo nos grupos ou pessoas que resultam afetados ou beneficiados por essa ação, isto é, “as decisões e análise sobre políticas implicam responder à seguinte questão: quem obtém o quê, porquê e que diferença faz” (Asensio, 2013, pg. 283).

Como foco final desta breve alusão ao conceito de políticas públicas, “Do ponto de vista conceptual, a política pública é um campo multidisciplinar e o seu foco está nas explicações sobre a natureza política e seus processos. Por isso, uma teoria geral implica buscar teorias construídas no campo da ciência política, da sociologia e da economia. As políticas públicas repercutem-se na economia e nas sociedades, daí que qualquer política pública precise também de explicar as inter-relações entre o Estado, a política e a sociedade (...). Podemos, portanto, resumir a política pública como o campo de conhecimento que busca colocar o governo em ação ou analisar a ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui o nível em que os governos democráticos traduzem as suas preferências

eleitorais em programas de ação que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Asensio, 2013, pg. 283).

Ao abrigo da análise dos principais tipos de políticas públicas, e não obstante ter-se em consideração que nem todos serão abordados e que não será, porventura, possível encaixar cada política num só modelo, é importante a sua apresentação já que o seu objetivo é o de simplificar e esclarecer o entendimento em torno do tema.

Assim, pode aludir-se a quatro principais tipos de políticas públicas, sendo elas as políticas distributivas, as políticas redistributivas, as políticas regulatórias e as políticas constitutivas.

As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, tendendo a privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. O risco eminente da ocorrência de clientelismo está, dessa forma, subjacente.

As políticas redistributivas, distintas das anteriores, procuram abranger grandes contingentes sociais mas acarretam, como consequência, um grande conflito já que o processo político subjacente visa uma transferência consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade.

De entre os principais tipos de políticas públicas, as políticas regulatórias são as mais facilmente reconhecíveis e envolvem prioritariamente a administração pública e grupos de interesse. Fundamentam-se em ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão e dependem, naturalmente, da configuração concreta das políticas a prosseguir.

As políticas constitutivas, ou estruturadoras, são as responsáveis pelos procedimentos necessários para que as demais entrem em vigor e determinam a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sobre as quais são negociadas as políticas distributivas, as políticas redistributivas e as políticas regulatórias.

Numa abordagem bibliográfica no que concerne, agora, à formulação de políticas públicas, foi após Pressman & Wildavsky (1984) que se formaram as duas principais correntes teóricas sobre o tema – *top-down* e *bottom-up*.

Na implementação das políticas no modelo *bottom-up* não é possível controlar totalmente o processo, já que os objetivos são, em regra, ambíguos, vagos e contraditórios, havendo conflito e negociação, o que se traduz quase invariavelmente em modificações da política.

Já no modelo *top-down*, aquele que melhor se explorará considerando que as políticas públicas em estudo se configuram com este modelo, procura-se verificar que os mecanismos que levam à implementação se aproximam da formulação da política.

De facto, o principal aspeto deste modelo é focalizar a execução da política como mera decorrência do processo decisório, numa visão rígida e de deferência para com o processo legislativo, enfatizando sobretudo o papel dos atores centrais da decisão. A característica de realce é, assim, a centralização e sua ênfase exclusiva sobre os autores como atores principais.

Observa-se que a preocupação central dos autores está em elaborar um processo em que não haja desvios dos objetivos formulados, promovendo o controlo do processo de implementação e dos implementadores. De acordo com Matland (1995) e Hill (2006), essa corrente envolve a elaboração das políticas com objetivos claros e consistentes, estruturas simples de implementação, menor número de elos na cadeia de implementação, pouca margem de mudança, maior controle sobre os atores e pouca interferência externa.

Esse modelo é, portanto, considerado hierárquico ou linear. Hierárquico, pois concebe a implementação como uma fase de mera execução do que foi formulado, isto é, as metas, os recursos e o horizonte temporal são definidos somente na formulação. E linear, na medida em que não considera os efeitos retroalimentares da implementação sobre a formulação e, assim, não considera o ciclo de construção da política como um processo (Grindle, 1991).

Aluda-se ainda, numa óptica mais prática, a Magone (2011), que descreve a abordagem *top-down* como particularmente evidente na transposição e implementação de diretivas relacionadas com diversas áreas, designadamente, e exemplifica, ao nível das políticas de ambiente e de fundos estruturais. Ao longo das últimas décadas, a administração pública portuguesa absorveu muito deste processo de europeização, se bem que numa perspetiva reativa e de acomodação, o que reflete o baixo/mediano teor das alterações introduzidas na administração pública.

Como referem Moreira e Alves (2008), “Uma coisa é saber analisar e equacionar os problemas públicos e outra a capacidade de criar condições para haver soluções e capacidades para fazer boas escolhas e implementá-las, sem descuidar a sustentabilidade futura. Aspeto que, ainda que possam se encarados em duas vertentes distintas – *top-down* e *bottom-up* – são hoje inseparáveis de toda a discussão relacionada com a temática das políticas públicas”.

Acolhendo este raciocínio, e tal como anteriormente referido, retoma-se a abordagem incidente sobre as mais atuais perspetivas de governação, diga-se que assunto da maior relevância no contexto do presente trabalho uma vez que o modelo de implementação das políticas públicas no sector em estudo em muito pouco se configura com os desenvolvimentos ambicionados.

De facto, no panorama sociopolítico nacional e europeu das últimas duas décadas, os modelos de governação têm vindo a sofrer mudanças, integrando progressivamente sistemas e processos de decisão e implementação política mais complexos e participados. Embora o Estado permaneça como centro principal do poder político, já não exerce esse poder de forma isolada, dependendo cada vez mais de outros atores sociais

para fazer face à falta de recursos, de legitimidade ou à crescente complexidade social. Como forma de dar conta deste espaço onde instituições não estatais se envolvem nos processos de governação, tem emergido, tanto no seio da comunidade científica como da esfera política, o conceito de governança (Rodrigues, 2013).

Em contexto da nova governação constata-se, assim, que os instrumentos tradicionais se demonstram incapazes de lidar com a complexidade de fenómenos a que se assiste, resultando na necessidade de alteração de paradigma para o que se denomina de governança.

Este conceito reconhece a capacidade de se tomarem e implementarem decisões sem ter que recorrer ao poder do governo de mandar ou empregar autoridade, mas sim tendo os mesmos ao seu dispor novas técnicas e ferramentas para orientar e guiar todo um grupo de agentes que constituem uma relação de dependência entre si pois todos, em conjunto, intervêm na ação de resolução de problemas públicos (Teles, 2010).

Esta é uma tendência fundamental, já que novos desafios se colocam à governação local - de regulação, gestão de mercados, negociação entre agentes, criação de espaços de deliberação pública, garantia de provisão de recursos e prestação de serviços e, ainda, a garantia de inclusão de grupos que até agora sempre foram afastados da decisão, por distintas razões.

Pretende-se, sobretudo, criar uma forma de fomentar a participação e o envolvimento da população, numa perspetiva de criação de Valor Público, sem nunca esquecer a perspetiva da legitimidade e de uma maior possibilidade de *accountability* ao nível da decisão.

Assiste-se, assim, a um conjunto de novas tendências, cujas reformas do tipo Nova Gestão Pública continuarão a ter um lugar de relevo, sobretudo ao nível da criação de modelos de *accountability* melhor adaptados à realidade e às expectativas dos cidadãos, tendentes a um modelo de governança.

Este modelo pressupõe a aprendizagem de novas formas de dirigir a sociedade por parte do Estado, mas é também vista como resultado do desenvolvimento de redes complexas e o aumento do número de abordagens à tomada de decisão de baixo para cima, leia-se, um modelo de implementação de políticas *bottom-up* (Moreira, 2008).

Claramente, muita da nova atenção à governança assenta em formas de controlo que vão para além das opções de *top-down* e hierárquicas (Stoker, 1998). É fundamental esta perspetiva para fazer face ao desafio da eficiência, da *accountability* e da equidade (Stoker in Moreira, Jalali e Azevedo Alves, 2008, pgs. 25-46).

Um movimento cuja compreensão, mais do que por uma sucessão de etapas, passa por entender as tensões e também o valor e limite de cada uma das formas de olhar para a coisa pública, percebendo que, em última instância, mais que em oposição, Mercado, Estado e Sociedade Civil podem ser vistos como interdependentes, e mesmo complementares (Moreira e Alves, 2009, pg. 12).

Em continuidade, e como referem esses autores citando Bovaird e Loffler (2003), “O governo é de novo o tema. Depois de muitos anos de especulação sobre a possibilidade do mercado assumir muito do seu papel, o governo forte e democrático é agora em geral visto como um elemento essencial para a sociedade. Para além do mais, a qualidade dos serviços públicos é o principal assunto eleitoral na maioria dos países de todo o mundo.”

Termina-se a presente Secção expondo um muito breve apontamento sobre políticas públicas em matéria de ambiente.

Decorria o ano de 1987 quando foi publicada a Lei n.º 11/87, de 11 de Abril (depois alterada pela Lei n.º 12/2002, de 19 de Fevereiro), definindo, em cumprimento dos artigos 9.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa, as bases da política de ambiente.

Constituiu um documento estruturante, à data com cariz, diga-se, até algo inovador, e a partir do qual foi construído todo o quadro legislativo relativo às matérias ambientais.

Contemplando um vasto conjunto de princípios específicos traçou também objetivos e medidas a prosseguir, visando o cumprimento dos princípios gerais definidos, designadamente: “Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer coletiva” (ponto 1. do artigo 2.º). No ponto 2., “A política de ambiente tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento autossustentado”.

Volvidos quase trinta anos desde a publicação de tal documento, é agora publicada a Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, estabelecendo as Bases da política de ambiente e os princípios das políticas ambientais.

Este documento traduz toda a evolução que ocorreu ao longo do tempo em matéria de estratégias de gestão da vertente ambiental, designadamente observando os princípios materiais de ambiente, que subordina a atuação pública ao desenvolvimento sustentável, à responsabilização intra e intergeracional, a princípios de prevenção e de precaução, à implementação do princípio do poluidor-pagador e do utilizador-pagador e ainda aos princípios da responsabilidade e da recuperação.

Porém, para o presente contexto importa aludir de forma particular ao disposto no artigo 4.º do supramencionado diploma - Princípios das políticas públicas ambientais. De entre as suas várias alíneas, saliente-se a sua alínea e) “Da informação e da participação, que obrigam ao envolvimento dos cidadãos nas políticas ambientais, privilegiando a divulgação e a partilha de dados e estudos, a adoção de ações de monitorização das políticas, o fomento de uma cultura de transparência e de responsabilidade, na busca de um elevado grau de respeito dos valores ambientais pela

comunidade, ao mesmo tempo que assegura aos cidadãos o direito pleno de intervir na elaboração e no acompanhamento da aplicação das políticas ambientais”.

Assim, a própria Lei de Bases do Ambiente preconiza explicitamente princípios que, em bom rigor, se coadunam com aqueles que se estabelecem como constituindo os mais atuais modelos de formulação e implementação de políticas públicas e com as estratégias da Nova Governação.

Secção II

A Constituição da República Portuguesa e a autonomia das autarquias locais

Importa iniciar-se a presente reflexão referindo que a Constituição Portuguesa consagra normas expressivas da existência de um espaço próprio de atuação das autarquias locais.

O artigo 6.º menciona a autonomia das autarquias no contexto da organização unitária do Estado, lendo-se no seu ponto 1. “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”. O artigo 241.º, por sua vez, enuncia expressamente a existência de uma autonomia local, estando consagrado que “As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridade com poder tutelar”.

Cite-se também o artigo 235.º, que faz referência às autarquias locais como “... pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, e o artigo 237.º, que afirma o conceito de que as autarquias constituem formas descentralizadas da administração central, lendo-se no ponto 1.: “As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.

Ainda neste seguimento, uma menção também ao artigo 238.º, no âmbito do qual é explícita a autonomia patrimonial e financeira, por via da qual as autarquias têm património e finanças próprios e as receitas próprias incluem, obrigatoriamente, as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. No ponto 1. do artigo em apreço “As autarquias locais têm património e finanças próprios” e, no ponto 2., “O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.

Mais, o artigo 239.º estabelece que o órgão deliberativo é eleito por sufrágio universal e direto, indicando que o respetivo sistema de governo assenta numa legitimidade democrática própria.

Todas estas normas constitucionais apontam no sentido convergente de uma autonomia local. Assim, é incontroversa tal noção pois a própria Constituição expressa a ideia normativa de autonomia local, quer especificamente em sede de regulação do poder local, quer genericamente no enunciado da estrutura do Estado unitário quando define que essa estrutura não prejudica a autonomia das autarquias (revisite-se o artigo 6.º da Constituição, seu ponto 1.).

De acordo com o artigo 267.º, que dispõe sobre a estrutura da Administração Pública, refere o seu ponto 1. que será de evitar a burocratização, assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva e, ainda, ter como objetivo aproximar os serviços das populações. Para tal, prevê o seu ponto 2. que a lei “estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade da ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”.

Toda a composição constitucional das autarquias é consumada numa matriz de independência, que se expressa nos mais variados domínios, desde a existência de um governo próprio com legitimidade democrática direta, até à habilitação específica para a emanação de regulamentos autónomos, reconhecimento de finanças e património próprios e ainda a permissão constitucional para as autarquias poderem dispor de poderes tributários, de entre os quais se refere a fixação de preços pela prestação de serviços ao público pelos serviços municipais – no âmbito dos quais se incluem as tarifas de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos.

A autonomia do poder local é, assim, um traço basilar de toda a estrutura do Estado, tal como a Constituição a concebeu, instituindo a concretização da diretriz constitucional de subsidiariedade e de descentralização administrativa.

E porque se efetua esta revelação neste âmbito?

Tão-somente para se realçar, de facto, a existência de autonomia da administração local, como resultado de imperativo de descentralização do poder do Estado consagrado na Constituição.

Esta constatação releva na medida dos recentes desenvolvimentos no que concerne às políticas públicas associadas ao sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos, pois, de facto, a eminente plena reorganização deste sector envolve um conjunto de distintas etapas, em concreto prosseguidas pela promoção de alterações de vários diplomas de ordem jurídica, os quais não se conformam com as anteriormente apresentadas condições de existência e salvaguarda da autonomia do poder local.

Mas antes de se efetuar, em concreto, a apreciação de tais alterações dos regimes jurídicos em estudo, importa, em sede de enquadramento, aludir ainda, e mesmo que muito sucintamente, ao regime jurídico das autarquias locais, Lei n.º 75/2013, de 12 de

Setembro, e ao regime financeiro das autarquias locais, Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

Secção III

O regime jurídico e o regime financeiro das autarquias locais

Com a publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que institui o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico, constata-se um conjunto de alterações com alguma significância relativamente ao anterior regime legal.

De facto, com a presente lei verifica-se um reforço das competências das juntas de freguesia, a par da introdução de novas competências de apreciação e fiscalização, bem como de matéria, que relevam de forma inequívoca na medida em que passam para essas entidades competências que, até à data, eram próprias dos órgãos municipais.

No que diz respeito ao tema da secção ora em exposição, este aspeto é, porventura, o mais relevante de ser referido em sede do presente trabalho.

Sem prejuízo da transferência de competências dos municípios para entidades supramunicipais, ou seja, de uma espécie de processo de centralização, de facto a intenção de descentralização administrativa encontra-se explicitamente patente neste novo regime jurídico, consubstanciado por via da transferência de um substancial número de competências dos municípios para as freguesias.

As políticas que se prosseguem no âmbito do sector de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos encontram-se, portanto, em pleno desacordo com aquela que é a estratégia subjacente a este novo regime jurídico – a descentralização. Aliás, no artigo 4.º do Anexo I deste diploma legal, podem ler-se termos como *descentralização administrativa, subsidiariedade e proteção dos direitos e interesses dos cidadãos*.

No Título IV do Anexo I da Lei n.º 75/2013 - Descentralização administrativa - alude-se a um tema fundamental que surge no seguimento do acima descrito. São expostos os objetivos no artigo 112.º, no âmbito do qual pode ler-se “A concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões dos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população e a racionalização dos recursos disponíveis”.

No artigo 113.º, “No respeito pela intangibilidade das atribuições autárquicas e intermunicipais, o Estado concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais”.

Sem prejuízo de se atender ao facto de os temas em comparação serem de tipologia algo distinta, o certo é que a consistência das estratégias das políticas públicas não parece estar presente ao constatar-se que, nuns casos, se auspicia uma plena

descentralização e, noutras matérias, como é o caso da gestão do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, se vem implementando exatamente o oposto.

Efetuando, agora, uma breve alusão à Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais, inicia o seu Capítulo II, artigo 3.º, enunciando os princípios fundamentais. Na alínea c) é disposto o Princípio da autonomia financeira, que, no artigo 6.º, escreve o seu ponto 1. “As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos”. Em continuação, o seu ponto 2. inclui uma alínea relevante para a argumentação constante na presente dissertação, a alínea c), que refere o exercício de poderes tributários que legalmente lhe estejam atribuídos.

Ao abrigo do artigo 21.º, no que concerne à temática Preços, pode ler-se no seu ponto 1. “Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos, em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta ou indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens”. Já no que concerne ao ponto 2., “Para efeitos do disposto no número anterior, os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva e, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor”. No ponto 3. do mesmo artigo são elencados os serviços ora em causa, designadamente, a) Abastecimento público de água; b) Saneamento de águas residuais; c) Gestão de resíduos sólidos. Mais, este artigo dispõe que os municípios cobrem os preços previstos em regulamento a aprovar (ponto 4.) e que o regulamento tarifário aplicável à prestação pelos municípios das atividades suprarreferidas observa o estabelecido na Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, seu artigo 82.º (ponto 5.). Refere esse artigo 82.º, no seu ponto 1., concernente ao regime tarifário a aplicar, objetivos de: 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 afetos 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”. Continuando a exploração deste artigo 21.º da Lei 73/2013, importa frisar o que nele é disposto no ponto 6., em que pode ler-se que cabe à entidade reguladora dos sectores de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos, emitir recomendações sobre a aplicação do disposto nos pontos 1., 4. e 5., que foram já neste parágrafo referenciados.

Uma pausa no descritivo em curso para salientar o termo utilizado neste ponto, ou seja, emitir recomendações. Aliás, como se desenvolverá subsequentemente neste trabalho, é entendimento que a atuação do regulador deva reportar-se a isso mesmo, ou seja, à de emissão de parecer, não devendo deixar de se certificar que se mantém a autonomia dos municípios na fixação de preços, designadamente no que respeita à prestação destes serviços básicos em estudo.

Retomando o disposto na Lei em apreciação, importa também referir o ponto 7. do seu artigo 21.º “Sem prejuízo do poder de atuação da entidade reguladora em caso de desconformidade, nos termos de diploma próprio, as tarifas municipais são sujeitas a parecer daquela, que ateste a sua conformidade com as disposições legais e

regulamentares em vigor”. Não se pretendendo nesta fase de enquadramento argumentar os valores e limites do disposto no quadro legal vigente, não se pode deixar, desde logo, de apontar o facto de o presente enunciado revelar a remissão da atuação da entidade reguladora para os termos de diploma próprio. De facto, a alteração estatutária da ERSAR constitui precisamente uma das questões em discussão no âmbito da dissertação, designadamente ao nível dos seus poderes de atuação no sector no que concerne aos sistemas municipais e à definição dos seus regimes tarifários, pelo que este detalhe se entende da maior relevância.

A apresentação ora efetuada entendeu-se como pertinente de incluir na medida em que aborda alguns aspeto que diretamente apresentam relação com os temas fulcrais da dissertação.

Secção IV

Modelos de organização da Administração Pública Local

Considerando a elevada representatividade destes novos modelos de organização, designadamente em sede daquelas que constituem as entidades que executam competências no domínio do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos, inicia-se, então, apresentando uma retrospectiva histórica sobre os documentos legais que têm vindo a preceituar sobre a área em apreciação e, em concreto também, sobre o Sector Empresarial Local (tendo presente a enorme representatividade que o mesmo possui no contexto de entidades gestoras nacionais).

Desde 1913, por via da Lei n.º 88, de 7 de Agosto, no seu artigo 94.º, a lei atribui às Câmaras Municipais a competência de “deliberar sobre a municipalização dos serviços locais”.

Catorze anos mais tarde, em 1927, na nota preambular do Decreto n.º 13 350, de 25 de Março, afirmava-se que “a municipalização de certos serviços de utilidade pública é hoje uma realidade” e, acrescentava, “cerca de quarenta municípios exploram diretamente certos serviços de interesse local, sobretudo de serviços de iluminação, abastecimento de águas e viação, não contando neste número os que exploram da mesma forma matadouros, abastecimento de carnes, frigoríficos e outros”.

Considerando demasiadamente vaga a lei de 1913 relativa à municipalização de serviços locais, o Decreto em causa assumia a função de a regulamentar e de estabelecer o primeiro regime de organização e as missões dos serviços municipalizados.

Concebidos e instituídos numa lógica de serviço público e de supletividade em relação à iniciativa privada – e não tanto no contexto do movimento com expressão noutros países – os serviços municipalizados associavam os municípios ao desenvolvimento de tarefas de natureza económica e comercial, numa filosofia que conjugava a prestação de serviço público com uma abordagem pautada por uma racionalidade económica (proibição de “preços políticos”, mediante a indicação de que as tarifas deveriam ser fixadas de modo a cobrir os gastos de exploração e de administração, bem como a permitir a constituição de reservas necessárias).

Em 1940, por via da Lei n.º 31 095, de 31 de Dezembro, é instituído o regime que permite às Câmaras Municipais, com a aprovação dos Conselhos Municipais e do Governo, explorar, sob a forma industrial, por sua conta e risco, serviços públicos de interesse local que tivessem por objeto:

- 1 – A captação, condução e distribuição de água potável;
- 2 – A produção, o transporte e distribuição de energia elétrica e de gás e iluminação;
- 3 – O aproveitamento, depuração e transformação das águas de esgoto, lixos, detritos e imundícies;
- 4 – A construção e funcionamento de mercados, frigoríficos, balneários, estabelecimentos de águas mineromedicinais e lavadouros públicos;
- 5 – A matança de reses e o transporte, distribuição e venda de carnes verdes;
- 6 – A higienização de produtos alimentares, designadamente o leite;
- 7 – O transporte coletivo de pessoas e mercadorias.

Já neste diploma legal é referida, no seu artigo 165º, a possibilidade de estabelecimento de um regime tarifário: os serviços municipalizados visarão a satisfazer necessidades coletivas da população do concelho a que a iniciativa privada não proveja de modo completo e deverão fixar as tarifas de modo a cobrir os gastos de exploração e de administração, bem como a permitir a constituição das reservas necessárias. Nos casos em que os serviços municipalizados prestem ao público algumas utilidades acessórias do seu objeto principal que normalmente se obtenham da indústria particular, deverão os respetivos preços ser calculados de modo a que não se estabeleça concorrência com esta.

Interessante também é aferir que no processo de municipalização dos serviços acima referidos, e tal como previsto no artigo 166º (Processo para a municipalização), a deliberação tendente à municipalização de qualquer serviço será sempre precedida da elaboração de projeto em que se tenham em conta os aspeto económicos, técnicos e financeiros da empresa.

Mais ainda, no artigo 167º (Arrendamento das instalações dos serviços municipalizados. Concessão do serviço), quando a exploração direta de um serviço municipalizado se tenha mostrado inconveniente, poderá a Câmara, com a aprovação do Conselho Municipal e do Governo, deliberar o arrendamento das respetivas instalações e a concessão do serviço.

Ora, estamos perante uma das primeiras formas de concretização da empresarialização de serviços e sua concessão/privatização.

Entretanto, e em sede da Lei n.º 79/77, de 24 de Outubro – Lei das Autarquias Locais – é, no seu artigo 48.º, atribuída à Assembleia Municipal a competência para autorizar o município a “formar empresas municipais”, tendo posteriormente vindo o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, reiterar a competência desse órgão para autorizar o município a “criar empresas municipais” (no seu artigo 39.º).

Pese embora o anterior, a criação de empresas por iniciativa municipal só se converteu numa realidade com dimensão significativa após a publicação, em 1998, quase meia década depois, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto - Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais.

No âmbito desse quadro legal, eram reguladas as condições em que os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas podiam criar empresas dotadas de capitais próprios.

Tais entidades podiam criar, nos termos do diploma em apreço, empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, denominadas genericamente de empresas, circunscrevendo o objeto das mesmas ao âmbito das entidades instituidoras e à prossecução de atividades que prosseguissem fins de reconhecido interesse público cujo objeto se contivesse no âmbito das respetivas atribuições.

Eram consideradas, então:

- a) Empresas públicas, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detivessem a totalidade do capital;
- b) Empresas de capitais públicos, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detivessem participação de capital em associação com outras entidades públicas;
- c) Empresas de capitais maioritariamente públicos, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detivessem a maioria do capital em associação com entidades privadas.

Estabelecia que as empresas gozavam de personalidade jurídica e eram dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, abrangendo a sua capacidade jurídica todos os direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objeto, tal como definido nos respetivos estatutos.

As empresas regiam-se pela Lei n.º 58/98, pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime das empresas públicas e, no que neste não fosse especialmente regulado, pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.

Por outro lado, e mais ainda, sujeitava, em regra, a atividade das empresas ao direito privado, sem prejuízo de em alguns aspeto em concreto atuarem segundo o direito público.

Definia como órgãos sociais obrigatórios das empresas públicas o Conselho de Administração e o Fiscal Único, bem como as suas competências, fixando ainda a existência de um Conselho Geral com funções meramente consultivas e cuja constituição estava prevista para as empresas que exploravam serviços públicos, sendo facultativa nos restantes casos.

Os poderes de superintendência estavam cometidos às Câmaras Municipais, onde cabiam, entre outros, poderes de emitir diretivas e instruções genéricas ao Conselho de Administração no âmbito dos objetivos a prosseguir, de autorizar alterações estatutárias,

de autorizar a aquisição de participações no capital de sociedades, de autorizar a celebração de empréstimos de médio e de longo prazo ou de definir o estatuto remuneratório dos membros do Conselho de Administração.

No quadro da definição dos princípios de gestão, este diploma estabelecia que a gestão das empresas deveria conformar-se com os objetivos traçados pelas respetivas entidades participantes, concretamente no que diz respeito à promoção do desenvolvimento local e regional e assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro.

No que concerne ao património, finanças e formas de gestão, estabelecia algumas regras de carácter financeiro, relacionadas, por exemplo, com o facto de os empréstimos relevarem para os limites da capacidade de endividamento dos municípios e com a exigência de celebração de contratos-programa, sempre que a atuação da empresa local correspondesse à prestação de serviços públicos de âmbito local ou intermunicipal.

Padecendo de alguns defeitos, omissões e ambiguidades, nomeadamente quanto à natureza jurídica das empresas, ausência de determinações claras sobre os limites do objeto respetivo, condições de viabilidade económica, entre outros aspetos, a Lei n.º 58/98 acabaria, contudo, por ativar um generalizado processo de criação de empresas municipais, no início sobretudo na modalidade de empresa pública e, nos últimos tempos da sua vigência, também de “empresas mistas”, de capitais maioritariamente públicos (as designadas – por influência do direito da União Europeia – parcerias público-privadas institucionalizadas).

A partir de 1 de Janeiro de 2007, com a entrada em vigor da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, iniciava-se uma nova fase na evolução das empresas de iniciativa e âmbito autárquico.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do referido diploma, o sector empresarial local (SEL) “integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas”.

Embora na exposição de motivos que acompanhava a Proposta de Lei se assumisse um intuito simplesmente modernizador, o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local promoveu, contudo, uma rutura profunda com a abordagem da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, e com a natureza da regulamentação aí acolhida.

Em primeiro lugar, admitiu uma noção de empresa que quase a identificava com a sociedade comercial (“sociedade constituída nos termos da lei comercial”). Uma tal identificação só não se apresentava completa porque, acolhendo um princípio de dualismo organizativo, a noção abrangia também as designadas entidades empresariais locais.

Em segundo lugar, sem prejuízo desse dualismo organizativo, a lei ocupou-se com especial relevo com o desenvolvimento do modelo de regulação das empresas municipais que seguem o “paradigma societário” e que são constituídas nos termos da lei comercial.

A Lei n.º 53-F/2006 estabeleceu, de forma exigente, as condições jurídicas que as entidades autárquicas passavam a ter de cumprir para criar empresas: acolheu uma disciplina detalhada e rigorosa sobre as condições substantivas e procedimentais a cumprir na criação de empresas. Neste aspeto, observa-se com nitidez a preocupação legislativa com os perigos de algum desvario de decisões de criação de empresas sem a fundamentação séria da racionalidade e da mais-valia do formato empresarial.

Além disso, a lei ocupou-se, também com grande detalhe, do objeto das empresas, fixando, nesse âmbito, limites negativos e determinantes positivas: no primeiro caso, encontra-se a proibição de criação de empresas para o exercício de “atividades de natureza exclusivamente administrativa” ou de “intuito predominantemente mercantil” e, no segundo, a exigência de que o objeto das empresas se consubstancie necessariamente na “gestão de serviços de interesse geral”, na “promoção do desenvolvimento local e regional” ou na “gestão de concessões” e, em todos os casos, sempre no âmbito das atribuições autárquicas.

Ainda um aspeto de grande relevo decorre do facto de a lei ter conferido uma atenção muito particular aos imperativos de transparência e de imparcialidade: por um lado, no domínio das relações entre as empresas e as entidades participantes, impondo, nesse âmbito, a regra segundo a qual a contabilidade deve identificar todos os fluxos financeiros com as entidades participantes (transparência nas relações financeiras), bem como o princípio de que quaisquer contribuições financeiras de entidades participantes têm de se disciplinar por contrato; por outro lado, quanto à atuação externa das empresas, estabelecem-se regras importantes sobre a imparcialidade e publicidade da contratação, impondo ainda a genérica sujeição das empresas às regras da concorrência.

No horizonte do relacionamento entre as entidades participantes e as empresas, a Lei promoveu a generalização do contrato (contrato de gestão ou contrato-programa, consoante os casos), adotou um modelo de tutela económica e financeira sobre as entidades empresariais locais e remeteu, em grande medida, para o contrato e para a função acionista a orientação autárquica das empresas societárias.

Por fim, assinala-se um dos aspetos porventura mais inovadores, relacionado com o regime da consolidação financeira, nos termos do qual as entidades participantes passaram a assumir a responsabilidade de manter o equilíbrio das contas das empresas. Em caso de desequilíbrio, o endividamento líquido e os empréstimos das empresas passavam a relevar para o cálculo do endividamento líquido das entidades autárquicas participantes.

Assim, desde 1998 os municípios e outras entidades do espaço autárquico passaram a dispor de um regime legal de enquadramento para a criação de empresas. Contudo, as lacunas, equívocos e problemas foram inúmeros, pelo que houve necessidade de introduzir afinamentos e definir de forma mais rigorosa as condições iniciais, surgindo, no fim de 2006, um novo enquadramento legal.

Entretanto, e no âmbito da implementação da designada Reforma da Administração Local, foi entretanto publicada a Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando, assim, entre outros normativos, a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

De facto, durante este período temporal (2007-2012), o Estado, por via da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), encomendou um estudo ao Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade Técnica de Lisboa (ISEG), visando a Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local.

Tal como consta na sua introdução, entendeu o Governo que era importante caracterizar o sector e proceder a um diagnóstico sob o ponto de vista económico e financeiro, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais.

Pretendeu-se, com esse exercício, proceder a uma avaliação do quadro legal existente e da sua adequação à sustentabilidade do sector empresarial local e, simultaneamente, identificar perspetivas do seu desenvolvimento.

De entre as conclusões do referido estudo, elaborado à luz do quadro legal vigente à data, é referido, nomeadamente, que as instituições que integram o SEL apresentam situações económico-financeiras distintas. Os indicadores globais de sustentabilidade económica e financeira do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e resíduos urbanos não revelam um problema global de insustentabilidade mas existem claramente casos que exigem atenção imediata face aos níveis elevados de fragilidade financeira detetados.

Com base neste documento, e por força das negociações e compromissos assumidos com a Troika, foi entretanto revisto o quadro legal em vigor, tendo sido publicada a 31 de Agosto último, e como foi já anteriormente referida, a Lei n.º 50/2012 que vem definir um novo regime para as empresas e as participações locais, revogando o quadro anterior.

O diploma legal em apreço i) estabelece o regime geral aplicável aos serviços municipalizados, ii) regula a atividade das empresas locais que são, genericamente, as sociedades sujeitas à influência dominante dos municípios e das associações de municípios (ambos designados por entidades públicas participantes), e, por fim, iii) disciplina a aquisição e detenção de participações locais que se traduzem nas participações sociais detidas pelas entidades públicas participantes noutras sociedades comerciais, e, bem assim, a aquisição de outras participações, tais como em fundações, em cooperativas ou em associações de direito privado.

Em termos gerais, assinala-se que é substancialmente diversa a nova configuração jurídica do anteriormente apelidado sector empresarial local.

No que respeita às novidades concretamente introduzidas pelo diploma legal em presença destaca-se, antes de tudo e dada a sua relevância, a criação de novas regras de dissolução das empresas locais. Com efeito, encontra-se agora consagrada na lei a

obrigatoriedade de extinção das indicadas empresas, sempre que, nos últimos três anos, a) as respetivas vendas e prestações de serviços não cubram, pelo menos, 50% dos custos totais dos correspondentes exercícios; b) o peso contributivo dos subsídios à exploração tenha sido superior a 50% das receitas; c) o valor do resultado operacional subtraído do valor correspondente às amortizações e depreciações tenha sido negativo ou, ainda, quando d) o resultado líquido tenha sido negativo. Note-se que o prazo para emanção de deliberação de dissolução é de seis meses a contar da verificação de uma das situações elencadas no parágrafo precedente.

Em alternativa à decisão de dissolução da empresa local poderão, no entanto, as entidades públicas participantes alienar integralmente as respetivas participações detidas nas empresas locais. Quando se trate de meras participações locais, a alienação das participações, nos casos supra descritos, é obrigatória.

Paralelamente, entre muitas outras originalidades, passa também a prever-se a possibilidade de integração de empresas locais em serviços municipalizados, assim como de fusão de empresas locais e, ainda, da mera internalização da atividade destas empresas nos serviços das respetivas entidades públicas participantes.

Para além disso, ainda no que concerne às empresas locais, realça-se a imposição de não despiciendos deveres de informação institucional e económico-financeira das entidades públicas participantes à Direcção-Geral das Autarquias Locais. O incumprimento destes deveres de informação é sancionado com a retenção de 10% do duodécimo (sendo de 20% em caso de reincidência) das transferências correntes do Fundo Geral Municipal, no caso dos municípios e, do mesmo passo, com a suspensão imediata e automática das transferências financeiras do Estado a favor das associações de municípios detidas nas empresas locais. Quando se trate de meras participações locais, a alienação das participações, nos casos supra descritos, é obrigatória.

Relativamente à Lei n.º 50/2012, o novo regime define as empresas locais como as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante.

Tais condições de influência dominante pressupõem que a entidade pública participante que detenha a maioria do capital social tenha direito de designar ou destituir a maioria de qualquer dos membros de qualquer órgão de gestão, ou detenha qualquer outra forma de controlo da gestão. Por conseguinte, são sociedades comerciais que têm como propriedade específica, porém, encontrando-se sob a esfera da influência dominante de uma autarquia local ou de entidade equiparada.

Esta caracterização das empresas locais, constante no diploma legal em vigor, demonstra a dualidade que existe enquanto sujeitos jurídicos, pois são por um lado sujeitos à administração pública (por serem dominados por entidades públicas), mas são formal e materialmente sujeitos de direito privado, na medida em que se apresentam como sociedades comerciais como todas as outras, com uma intervenção no mercado

igual à de qualquer empresa e com um regime que as coloca em condições de concorrência aplicáveis a todas as empresas.

Se, por um lado, esta dualidade pode parecer de difícil gestão, por outro lado também se torna compreensível a formatação das empresas municipais como similares à de qualquer empresa privada. No fundo, pretendendo-se garantir a execução de competências/deveres que a vertente pública obriga, em simultâneo vem permitir um formato jurídico para empresas que atuam no mercado em cenários de concorrência com empresas privadas. A ser assim, claramente que também não faria sentido se não pudessem recorrer aos mesmos instrumentos de atuação que a estes são permitidos, em aspeto tão diversificados quanto a gestão de recursos humanos, a avaliação do mercado, o *marketing* e outros aspeto ainda.

Tratando-se de empresas que visam o lucro, naturalmente tal apenas ocorrerá legitimamente se a liberdade de gestão for equivalente às que se reconhecem às empresas privadas. A não ser assim, todo este enquadramento legal padeceria de uma total contradição – por um lado representaria uma organização de meios humanos e financeiros concebida para a obtenção e retorno e, por outro lado, de uma organização que, por força das leis da função pública, não teria mínima capacidade de tornar efetivos tais objetivos de retorno e de maior eficácia e eficiência.

Secção V

Os Sistemas Multimunicipais do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos

A Lei n.º 46/77, de 8 de Julho de 1977, que veio regular o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas (Lei de Delimitação de Sectores), na alínea b) do seu artigo 4.º estabelecia como vedado a empresas privadas, bem como a outras entidades da mesma natureza, o acesso às atividades económicas de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público. Ao saneamento básico referia-se nos mesmos termos.

Tal Lei foi entretanto objeto de diversas alterações, acabando por ser revogada pela Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, que, na alínea a) do artigo 1º, manteria o princípio de que era vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso a determinadas atividades económicas, salvaguardando a respetiva concessão, na sequência do que, aliás, já tinha sido anteriormente admitido. Uma dessas atividades consistia na captação, tratamento e distribuição de água para consumo público (...), através de redes fixas, no caso de sistemas multimunicipais e municipais.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, que procede à alteração da Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, é aberta a possibilidade de participação de capitais privados nos sistemas municipais de abastecimento de água, saneamento e resíduos.

Encontravam-se, assim, no início dos anos 90, reunidas as condições para se consagrar a criação do regime legal de gestão e exploração dos sistemas que tinham por objecto aquelas atividades. O enquadramento ao modelo empresarial foi dado, pois, por via da publicação do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, que criou a figura dos sistemas multimunicipais de águas e resíduos.

Em termos gerais pode dizer-se que, a partir de 1993, o mesmo serviço público foi cindido entre o Estado - sistemas multimunicipais - e os municípios - sistemas municipais. Isto é, um e mesmo serviço público passou a ser constituído por dois segmentos: um, a cargo dos municípios - o sistema municipal -, operando, conseqüentemente, a nível exclusivamente municipal; o outro, a cargo do Estado - o sistema multimunicipal (Canotilho, 2013).

Nestes termos, o diploma (que teve sucessivas alterações - Declaração de retificação n.º 232/93, de 30 de Novembro, Decreto-Lei n.º 439-A/99, de 29 de Outubro, Decreto-Lei n.º 264/2001, de 28 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 14/2002, de 26 de Janeiro) distingue entre sistemas multimunicipais e municipais, considerando os primeiros como os sistemas *em alta* (a montante da distribuição e água ou a jusante da colecta de esgotos e dos sistemas de tratamento de resíduos sólidos), de importância estratégica, que abrangem a área pelo menos de dois municípios e exijam um investimento predominantemente do Estado, e os segundos todos os restantes, denominados *em baixa*, independentemente de a sua gestão poder ser municipal ou intermunicipal.

De entre algumas das mais relevantes disposições, realce para a referência à forma de gestão e exploração dos sistemas multimunicipais, a ser efetuada diretamente pelo Estado ou concessionada a entidade pública de natureza empresarial ou a empresa que resulte de associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social com outras entidades. De facto, é estabelecida desde logo, no seu artigo 3.º, ponto 3., a constituição de cinco sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo dos municípios, cada alvo de um diploma legal próprio.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, constitui o diploma que aprova o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação e tratamento de água para consumo público, quando atribuído por concessão, aprovando as respetivas bases por via do Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro.

Para além de definir, no respetivo preâmbulo, os sistemas multimunicipais como sistemas *em alta*, a montante da distribuição da água, estabelece, no seu artigo 2.º, que este é um serviço público a exercer em regime de exclusividade, tendo por objeto a exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo dos municípios utilizadores, só estes podendo ser, por princípio, os utilizadores daqueles sistemas.

Um tal sistema situa-se, pois, a montante da distribuição de água, estando-lhe associado necessariamente um elemento de âmbito territorial, uma vez que o sistema

multimunicipal abrange mais que um município, ou seja, aqueles cujos utilizadores finais são consumidores individuais.

Na noção do legislador, “a criação de sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo público tem por objetivo garantir a qualidade e a continuidade dos serviços públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público” (n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 222/2003, de 20 de Dezembro e n.º 1 do artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, aditado pelo Decreto-Lei n.º 103/2003, de 23 de Maio).

Esta revisão do quadro legal do sector, para a qual em muito contribuiu a perspetiva surgida em 1992 relativamente ao acesso a transferências financeiras importantes para despesas públicas de investimento e desenvolvimento do sector urbano da água ao abrigo do 2.º Quadro Comunitário de Apoio incluiu, ainda, a criação de uma sociedade para gerir as participações empresariais a deter pelo Estado no sector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais – a Águas de Portugal (AdP).

Pesquisando sobre a história do Grupo, apresenta-se, agora, um breve trecho disponível na sua página eletrónica oficial, na qual pode ler-se:

“A Águas de Portugal foi constituída em 1993, ao abrigo do direito comercial privado com acionistas públicos, tendo como prioridade o desenvolvimento dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, no sentido de ultrapassar a fragmentação que caracterizava aqueles sectores, condição necessária para a evolução pretendida. À data, registava-se um único caso em que os serviços não se encontravam confinados aos limites administrativos de um determinado concelho: a EPAL, empresa centenária que então fornecia água a cerca de 20 municípios da área da Grande Lisboa e que é hoje uma das unidades de negócio do grupo AdP. Em 2000, as participações do Estado Português na área do ambiente foram integradas no grupo AdP, nomeadamente a Empresa Geral do Fomento (EGF) enquanto *sub-holding* para o tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos, que se constituiu como uma nova unidade de negócios do Grupo. Com a criação dos sistemas multimunicipais nos domínios do abastecimento de água, do saneamento de águas residuais e do tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos, reuniram-se as condições de base para a AdP levar por diante a sua missão em termos de melhoria das condições ambientais e de saúde pública. Recentemente, verificou-se a necessidade de reformular o modelo institucional com base no qual se constituíram os sistemas multimunicipais. Foi assim definido e legalmente aprovado um novo modelo organizativo para os serviços de águas e resíduos, assente na celebração de contratos de parceria entre o Estado e as autarquias locais, modelo esse que foi adotado para a criação de duas novas empresas em 2009. O grupo AdP agrega hoje mais de 40 empresas que atuam nos domínios do abastecimento de água, do saneamento de águas residuais, do tratamento e valorização de resíduos, na área das energias renováveis, em serviços partilhados e em mercados internacionais. Integrando o sector empresarial do Estado, o grupo AdP assume um papel de grande contribuidor para os objetivos operacionais dos planos estratégicos sectoriais do País, os quais nos domínios de abastecimento de água e de saneamento de

águas residuais são servir cerca de 95 por cento da população com sistemas públicos de abastecimento de água e cerca de 90 por cento da população com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas e no domínio do tratamento e valorização de resíduos se materializam na implementação de um novo modelo de gestão sustentada de resíduos que visa a redução da deposição de resíduos em aterro e o aumento das recolhas seletivas de materiais de embalagem e de resíduos urbanos biodegradáveis”.

Em 2009 é republicado o Decreto-Lei n.º 379/93, surgindo o Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto, justificado por via de “A experiência acumulada com a aplicação do regime jurídico dos sistemas multimunicipais revelou a necessidade de simplificar, aperfeiçoar e clarificar alguns mecanismos e procedimentos, com vista a permitir uma gestão mais eficiente dos sistemas. Com as alterações introduzidas procura-se, no enquadramento atrás referido, dar resposta às expectativas dos diversos intervenientes do sector”.

Este diploma é da máxima relevância, na medida em que é um dos documentos que foi muito recentemente revogado, no sentido de as disposições quanto ao regime jurídico dos sistemas multimunicipais se conformarem com as políticas em implementação. Mais adiante se estudará em detalhe.

Secção VI

Quadro legal em alteração associado ao sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos

Importa agora apresentar-se o conjunto de diplomas mais relevantes alvo de revisão em sede do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, acompanhado da fundamentação que a justifica, e que se encontra contida nos mesmos.

1. Lei de Delimitação de Sectores

Inicia-se, então, pela comumente denominada de Lei de Delimitação de Sectores.

O Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Água Residuais II (PEAASAR II), aprovado pelo Despacho n.º 2339/2007 (2.ª série), de 14 de Fevereiro, identifica um conjunto de problemas de natureza estrutural, operacional, económico-financeira e ambiental do subsector em apreço, os quais permanecem largamente por resolver, comprometendo as necessidades de investimento e de pagamento dos custos de financiamento das empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais de águas.

O referido PEAASAR II preconiza a criação de condições para uma maior participação do sector privado na prestação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.

De igual modo, o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período 2007-2016 (PERSU II), aprovado pela Portaria n.º 187/2007, de 12 de Fevereiro,

consagra um conjunto de objetivos e metas para as empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais de resíduos, prevendo “a abertura ao mercado da gestão de infraestruturas de tratamento de resíduos, para além das recolhas seletiva e indiferenciada, de modo a obter melhores rácios de custo-eficácia no desempenho dos sistemas, a par de um modo mais fácil de gestão por objetivos e orientado para a elevação do nível de serviço prestado”.

Com oito eixos de atuação, e após concluído um balanço técnico incidente sobre o PERSU II, prepara-se agora, e num *timing* muito curto, o PERSU 2020, um documento que visa consolidar as estratégias no subsector dos resíduos e conformá-las com aquele que é 7.º Programa de Ação para o Ambiente da União Europeia 2014/2020, associado ao novo Quadro Financeiro Plurianual – Acordo de Parceria 2014/2020.

A natureza distinta quanto ao valor social, económico e jurídico dos bens em presença, entende o legislador, justifica a diferenciação de estratégias consagrada no Programa do XIX Governo Constitucional, delineando soluções distintas e viabilizando, assim, um novo paradigma de políticas públicas por via da abertura da possibilidade de concessão de sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos a entidades de capitais maioritária ou totalmente privados, permitindo, ainda, a subconcessão de sistemas multimunicipais de águas a entidades de idêntica natureza, de forma a permitir a implementação da estratégia mencionada em sede de explanação de motivos (Proposta de alteração legislativa do Conselho de Ministros PL 552/2012, de 15 de Novembro de 2012).

Com a publicação da Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, que procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, consubstancia-se, então, uma nova realidade no que concerne à gestão de resíduos urbanos, com o acesso da iniciativa privada aos sistemas multimunicipais.

Revogando a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, a supra referida Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, no seu artigo 1.º, ponto 1., dispõe que “É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes atividades económicas, salvo quando concessionadas:

a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso dos sistemas multimunicipais e municipais”.

Para efeitos do disposto na alínea a) do número 1., refere o ponto 2. que se consideram sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional, sendo os “... sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais”.

Pela relevância para o presente estudo, cita-se o ponto 3. do mesmo artigo, que refere: “No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de

captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas na alínea a) do n.º 1 são outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais”.

Já quanto ao ponto 5., “No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos referidas na alínea a) do n.º 1 são outorgadas pelo Estado e podem ser atribuídas:

- a) A empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais; ou
- b) A empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado”.

Por fim, e citando de novo o regime jurídico em presença dado o relevo que apresenta para a argumentação no âmbito do trabalho, o seu ponto 6. dispõe: “Mediante autorização do concedente, as concessões relativas às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas na alínea a) do n.º 1 podem ser subconcessionadas, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado”, enquanto o ponto 7. indica que “A concessão de serviço público a que se refere a alínea c) do n.º 1 será outorgada pelo Estado ou por municípios ou associações de municípios, carecendo, nestes casos, de autorização do Estado quando as atividades objecto de concessão exijam um investimento predominante a realizar pelo Estado”.

A par destas alterações, surgiu simultaneamente a proposta de alteração da Lei Orgânica da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, ERSAR, como instrumento fundamental para a prossecução das políticas em desenvolvimento.

2. Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

No quadro da racionalização organizativa desencadeada pelo Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), o Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro, aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), consagrando a alteração da natureza jurídica da ERSAR como entidade administrativa independente, resultante da transformação do Instituto Público ERSAR, IP, que se regia pelos Estatutos publicados no Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro.

A existência deste organismo, que teve início como observatório nacional e que passou na década de 90 pela denominação de Instituto Regulador de Águas e Resíduos, encontra as suas raízes na necessidade de existir uma entidade orientadora e reguladora, com competências associadas à promoção da qualidade na conceção, execução, gestão e exploração dos sistemas de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, visando defender os direitos dos consumidores e a promoção da sustentabilidade económica destes sectores. Tal ficou, realce-se, associado

ao notório desenvolvimento dessas atividades e ao aumento de complexidade dos problemas suscitados nas referidas vertentes.

Com a ampliação do seu espectro de atuação ao longo do tempo, associada em grande medida à publicação do regime jurídico do sector empresarial local, em 2006 por via da Lei n.º 53-F/2012, de 29 de Dezembro, bem assim como à publicação da Lei das Finanças Locais, Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, constatou-se o alargamento das competências da entidade reguladora às entidades do sector empresarial local e também a acrescida responsabilidade pela verificação das disposições referentes a preços dos serviços prestados, quer por entidades de gestão direta municipal ou intermunicipal, inclusivamente sob a forma de serviços municipalizados ou intermunicipalizados, quer por empresas municipais e intermunicipais. E, mais recentemente, assistindo-se à universalização da intervenção a todas as entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, independentemente do seu regime jurídico.

Porém, e pese embora este alargamento de competências e de universo de entidades sob regulação da ERSAR, é entendimento do Governo que se tem ficado aquém das necessidades de aprofundamento do modelo regulatório. Mais ainda, é tido que carece, este organismo, de independência orgânica e funcional, uma vez que se tem regido pelo regime jurídico dos Institutos Públicos, sujeito à superintendência e tutela administrativas e aos poderes de orientação do Governo, que pode afetar a independência da sua regulação e não oferece garantias de equilíbrio de mercado. De facto, uma das partes acumula papéis, agindo simultaneamente como agente e entidade que estabelece as regras de funcionamento.

Desta forma, pretende-se a formulação de uma nova estratégia política, sustentada em instrumentos baseados na autoridade (Moreira, 2013), implementando medidas que visam o fortalecimento do regulador neste contexto de reorganização do sector de atividade em apreço, tratando-se de uma área reconduzível a serviços públicos de interesse geral, essencial ao bem-estar, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades económicas e à proteção do ambiente.

O legislador refere, ao propor as alterações em estudo, que estas atividades constituem monopólios naturais ou legais, de cariz local ou regional, e requerem uma forma de intervenção que permita ultrapassar a inexistência de mecanismos de autorregulação que caracterizam os mercados concorrenciais. Entende ainda o legislador ser essencial uma maior intervenção da entidade reguladora que, exercendo a sua função no campo dos serviços públicos essenciais, assegure que os princípios da universalidade no acesso, na continuidade e na qualidade de serviço, e de eficiência e equidade dos preços, serão garantidos.

Assim, transversalmente ao estabelecimento da meta de reestruturação do sector, é estabelecida a necessidade de alteração jurídica da ERSAR, que se concretizou por via da apresentação da Proposta de alteração legislativa do Conselho de Ministros PL 113/2012, de 28 de Novembro de 2012, e aprovação, entretanto, da Lei n.º 10/2014, de 6 de Março.

De uma forma resumida, as alterações em apreço referiam o reforço da independência da ERSAR no exercício das suas funções, a prosseguir através da redução dos poderes de tutela a atos específicos que não contendam com a intervenção de regulação e supervisão, nos termos da Lei e dos seus Estatutos, bem assim como o propósito de reforma do processo de designação dos membros do Conselho de Administração desse organismo, respetivo período de mandatos e regras de cessação, e, ainda, a garantia de inamovibilidade.

Os poderes sancionatórios, de autoridade e regulamentares da entidade reguladora eram, na proposta de alteração da sua Lei Orgânica, reforçados, e visavam, como na mesma é referido, potenciar a sua capacidade de atuação nos sectores regulados através da atribuição e robustecimento de instrumentos fundamentais para a atividade de regulação e supervisão das entidades prestadores de serviços de águas e resíduos (Proposta de alteração legislativa do Conselho de Ministros PL 113/2012, de 28 de Novembro de 2012).

Para consubstanciar estes fins, as alterações são complementadas pela revisão dos meios da ERSAR através de alteração do seu regime jurídico, passando o mesmo a ser o das entidades públicas empresariais, bem assim como de novas regras relativas ao regime orçamental e financeiro e aos serviços de apoio e operativos desse organismo.

Toda esta perspetiva deu significativos passos no sentido almejado por via da publicação da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privados, público e cooperativo – Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, com alusão à ERSAR no seu artigo 3.º, ponto 3., alínea h).

Era, pois, com expectativa que se aguardava a publicação dos estatutos da entidade reguladora do sector. E, de facto, com a sua publicação em 6 de Março por via da Lei n.º 10/2014, vieram a confirmar-se todas as disposições previstas ao nível da proposta supra referida.

Na sua página eletrónica, consultada imediatamente após a aprovação dos seus Estatutos, pode ler-se: “Foi publicada a Lei n.º 10/2014, de 6 de Março, que aprova os estatutos da ERSAR. Este diploma agora aprovado visa reconhecer e acentuar a autonomia da ERSAR face ao poder executivo, concedendo-lhe um estatuto e os meios para melhor defender o interesse geral e os interesses dos utilizadores dos serviços regulados, com salvaguarda da viabilidade económica das entidades gestoras e dos seus legítimos interesses. Assim, traduz-se essencialmente na evolução da ERSAR para entidade administrativa independente, com reforçada independência orgânica, funcional e financeira, bem como no reforço de poderes de regulação, nomeadamente ao nível dos instrumentos jurídicos típicos (fixação de tarifas e instruções vinculativas, etc.), bem como das competências regulamentares, sancionatórias, de resolução de litígios e de divulgação pública de informação. Vem ainda consolidar a universalização da intervenção regulatória a todas as entidades gestoras, perto de 500. O modelo regulatório passa pela regulação estrutural do sector, através da contribuição para a organização, a regulamentação, a informação e a capacitação do sector. Passa também pela regulação comportamental das entidades gestoras, através da regulação legal e contratual, económica, da qualidade de serviço, da qualidade da água para consumo humano e da

interface com os utilizadores. Os novos estatutos enquadram-se no definido na lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, que uniformizou o quadro legal de atuação destas entidades, prevendo igualmente a alteração da natureza jurídica da ERSAR, equiparando-a a outras entidades reguladoras independentes. É também alterado o estatuto dos membros do órgão de direção quanto ao processo de designação, ao período dos mandatos, às garantias de inamovibilidade e às regras de cessação dos mandatos. Estas alterações são acompanhadas da revisão dos meios da ERSAR através da consagração de novas regras quanto ao regime jurídico subsidiariamente aplicável, que passa a ser o das entidades públicas empresariais, e de novas regras relativas ao regime orçamental e financeiro e ao regime dos serviços operativos e de apoio”.

Remete-se para Anexo uma descrição um pouco mais pormenorizada do diploma legal em apreço, para que, de forma expedita, possa aferir-se sobre os artigos e respetivos conteúdos mais relevantes para o estudo em elaboração.

3. Regime jurídico respeitante aos Serviços de Âmbito Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos

Debruçando-se agora o presente trabalho sobre a proposta de alteração do regime jurídico respeitante aos Serviços de Âmbito Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos, refira-se a justificação de alteração do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, republicado por via do Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto.

O legislador referia, na nota justificativa da Proposta DL 613/2012, de 14 de Dezembro de 2012, que o Programa do XIX Governo Constitucional definiu como principais objetivos na área do Ambiente a resolução dos problemas ambientais de primeira geração (água, saneamento, resíduos e contaminação dos solos), bem como a implementação da nova geração de políticas ambientais europeias (assentes na internalização dos custos ambientais na economia), objetivo cuja consecução exigia uma reestruturação do sector das águas e dos resíduos, em vista, especialmente, de superação dos problemas vigentes de sustentabilidade económico-financeira.

Mais, referia ainda a justificação e motivos com o facto de o programa do Governo perspetivar dois distintos caminhos para as áreas da gestão dos resíduos – autonomização no Grupo Águas de Portugal e implementação de medidas que promovam a sua abertura à iniciativa privada – enquanto para o abastecimento de água e saneamento de águas residuais se previa a reorganização do subsector, sem, para já, prever a alteração da natureza pública das entidades gestoras.

É neste sentido que a proposta referia a adaptação do quadro legal vigente, acomodando-o às políticas públicas formuladas de reorganização do sector em estudo. Em causa, o expurgar das normas constantes quanto aos sistemas municipais (que se encontram já vertidas noutros diplomas), bem assim como promover o estabelecimento de um conjunto de regras que visem o cumprimento das metas nacionais e europeias de índole ambiental, a garantia de acessibilidade das populações servidas aos sistemas, a

adequação dos regimes tarifários por forma a eliminar os défices tarifários acumulados e das dívidas municipais, entre alguns outros aspeto, salientando-se, ainda, a possibilidade de criação de sistemas multimunicipais em resultado da agregação de outros sistemas já existentes (promovendo-se, refere o legislador, economias de escala, redução das desigualdades entre as diversas regiões do país e o fomento da convergência tarifária).

A publicação do Decreto-Lei n.º 92/2013, em 11 de Julho, vem, assim, dar corpo a tais objetivos, exatamente na medida da proposta de alteração. E, por forma a que se possam, do documento em apreço, extrair os pontos mais relevantes para o estudo em elaboração, remete-se para Anexo uma sua descrição uma pouco mais alargada.

Termina-se a presente secção no que concerne às alterações do quadro legislativo em apreço apresentando, a seguir, uma referência à modificação do regime jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos.

4. Regime jurídico respeitante aos Serviços de Âmbito Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos

Por via da Proposta PL/602/2012, de 3 de Janeiro de 2012 (julga-se que, por lapso, o documento refere 2012 quando deveria referir 2013), mais uma vez é apresentado como motivação para a alteração do referido regime jurídico o facto de ser necessária a reorganização do sector, tendo em vista a resolução de problemas ambientais de primeira geração e os problemas vigentes de sustentabilidade económico-financeira neste âmbito.

Também de novo é referenciada, no âmbito da revisão de todo o quadro legal vigente neste contexto, e anteriormente apresentado, que esta reorganização reflete a (re)formulação das atuais políticas públicas, que visam dar cumprimento ao conjunto de medidas e objetivos preconizados em sede de Programa de Assistência Económica e Financeira.

Citando o preâmbulo da proposta de alteração legislativa com referência Proposta PL/602/2012 “torna-se, pois, fundamental prever a intervenção do regulador nas situações em que os tarifários municipais não se tenham adaptado aos normativos em vigor e, por outro lado, estabelecer regras que permitam que a componente da fatura paga pelos utilizadores finais relativa ao custo com o serviço prestado pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e intermunicipais seja canalizada para a liquidação dessa dívida”.

Para a operacionalização destes mecanismos, torna-se indispensável adaptar o calendário de fixação das tarifas dos sistemas multimunicipais e intermunicipais, no sentido da sua antecipação, por forma a permitir um conhecimento atempado desta componente do custo das tarifas municipais por parte das entidades responsáveis pela sua fixação.

Este regime jurídico veio a ser publicado também a 6 de Março, pela Lei n.º 12/2014.

Efetuada uma apreciação um pouco mais aprofundada do diploma em apreço, por força daquele que é o cerne do estudo em realização, inicia-se por apresentar o disposto no seu artigo 1.º - Objeto – no âmbito do qual pode ler-se: “A presente lei procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, modificando os regimes de faturação e contraordenacional”.

Pese embora não diretamente relevante para o trabalho em elaboração, uma menção ao seu artigo 4.º, onde é agora disposta, em concreto, a questão da obrigação de ligação, ou seja, no seu ponto 3., “É obrigatória para os utilizadores a ligação aos sistemas municipais respetivos”, que apenas não se verifica quando razões ponderosas de interesse público o justifiquem.

Já no ponto 5., “Para efeitos do disposto no presente artigo, é considerado utilizador dos sistemas municipais qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, cujo local de consumo se situe no âmbito territorial do sistema”.

De entre as alterações consta também, no seu artigo 11.º, alusão à entidade reguladora e, no seu ponto 4., alínea d), “Emitir instruções vinculativas quanto às tarifas a praticar pelos sistemas municipais que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor, de acordo com os princípios estabelecidos na Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, permitindo a recuperação gradual dos custos associados, garantindo a transparência na formação da tarifa e assegurando o equilíbrio económico e financeiro do serviço prestado pelas entidades gestoras e de acordo com o princípio geral de equivalência previsto no Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, permitindo a compensação tendencial dos custos sociais e ambientais da atividade de gestão de resíduos urbanos”.

Uma outra alteração de relevo ao regime jurídico em estudo consta do disposto no seu artigo 67.º, ponto 9., “As entidades gestoras de sistemas municipais devem emitir faturas detalhadas aos utilizadores finais que incluam a decomposição das componentes de custo que integram o serviço prestado a tais utilizadores, seja de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou de gestão de resíduos urbanos”. Tal obrigação, refere o ponto 10., “...abrange apenas os principais custos agregados, designadamente, no caso de sistemas municipais vinculados a sistemas multimunicipais ou intermunicipais, incluindo os geridos através de parcerias públicas, a componente respeitante aos serviços prestados pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou recolha de resíduos urbanos”, devendo tal decomposição “...ser suficientemente clara e rigorosa, de maneira a permitir a afetação do produto da cobrança do valor de cada fatura às diferentes entidades abrangidas, nos termos dos números seguintes”. Releva também a referência ao ponto 12., “A percentagem do produto da cobrança de cada fatura emitida pela entidade gestora do sistema municipal a

afetar ao pagamento dos serviços prestados pela entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal é de 50 % sobre o valor da fatura relativamente a cada um dos serviços referidos no n.º 9”. No ponto 13., “O valor apurado nos termos do número anterior deve ser transferido pelas entidades gestoras dos sistemas municipais até ao final do mês da correspondente cobrança, não podendo ser utilizado para qualquer outro fim”, não se aplicando quando o pagamento pelo sistema municipal se tenha já efetuado à entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal, e nem na parte que os exceda.

Segundo o ponto 16., “A falta de pagamento de qualquer fatura pelos utilizadores finais ou a sua insuficiência não afastam a responsabilidade das entidades gestoras de sistemas municipais no pagamento dos valores devidos às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais”, sendo que, no ponto 17., pode ler-se: “As entidades gestoras dos sistemas municipais devem remeter, no final de cada mês, às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou dos sistemas intermunicipais a que se encontrem vinculadas, informação sobre os montantes cobrados aos utilizadores finais no mês imediatamente anterior”, sendo o incumprimento passível de cobrança coerciva por parte das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais das importâncias que lhes sejam devidas nos termos do presente artigo, sendo aplicável, para este efeito, o disposto nos artigos 170.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

São ainda aditados ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, os artigos 11.º-A e 11.º-B, com a seguinte redação:

“Artigo 11.º-A - Regulação económica

1. A definição das tarifas dos serviços municipais obedece às regras definidas nos regulamentos tarifários aprovados pela entidade reguladora para os serviços em alta e para os serviços aos utilizadores finais, sendo sujeitas a atualizações anuais que entram em vigor a 1 de Janeiro de cada ano.
2. A entidade reguladora emite parecer sobre as atualizações tarifárias dos serviços geridos por contrato, com vista à monitorização do seu cumprimento, podendo emitir instruções vinculativas em caso de incumprimento, nos termos previstos no regulamento tarifário.
3. Para efeitos de fiscalização das normas relativas ao cálculo e formação de tarifas, as entidades gestoras remetem à entidade reguladora os tarifários dos serviços, acompanhados da deliberação que os aprovou e da respetiva fundamentação económico-financeira nos moldes definidos pelos regulamentos tarifários, no prazo de 15 dias após a sua aprovação.
4. A entidade reguladora publicita os tarifários referidos no número anterior no seu sítio na Internet”.

“Artigo 11.º-B - Incumprimento dos regulamentos tarifários

1. Sem prejuízo da responsabilidade contraordenacional em que a entidade gestora incorra, a entidade reguladora, quando considere, com base na informação disponível, que existem indícios de que as tarifas aprovadas não cumprem a legislação e regulamentação aplicáveis, deve:

- a) Solicitar à entidade gestora informações adicionais justificativas, fixando um prazo não inferior a 10 dias para a sua prestação;
 - b) Até 20 dias após a prestação de informações adicionais a que se refere a alínea anterior ou o decurso do prazo previsto para a sua prestação e caso da respectiva análise resulte a emissão de parecer no sentido de incumprimento, conceder à entidade gestora e à entidade titular, se distinta, um período de contraditório, não inferior a 10 dias, para se pronunciarem sobre o incumprimento detetado, assim como sobre os valores que a entidade reguladora considera deverem ser praticados;
 - c) Até 15 dias após a receção das pronúncias referidas na alínea anterior ou após o termo do respetivo prazo, e uma vez ponderada a pronúncia e os elementos apresentados em contraditório, aceitar os valores aprovados ou emitir uma instrução vinculativa indicando os novos valores das tarifas a praticar;
 - d) No caso de serviços geridos por contrato, determinar, no prazo referido na alínea anterior, se existe necessidade de o rever.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, considera -se incumprimento a violação da legislação ou regulamentação aplicáveis à definição, fixação, revisão e atualização das tarifas, designadamente do disposto no artigo 82.º da Lei da Água, nos artigos 20.º a 23.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, no artigo 16.º da Lei das Finanças Locais, e no regulamento tarifário, em termos que possam comprometer, designadamente, a sustentabilidade económico-financeira do serviço ou a acessibilidade económica ao mesmo por parte dos utilizadores finais, onerando-o injustificadamente.
3. Decorrido o prazo de 30 dias após a emissão da instrução vinculativa prevista na alínea c) do n.º 1, sem que as tarifas tenham sido adaptadas nos termos indicados pela entidade reguladora, as mesmas são fixadas pela entidade reguladora e comunicadas às entidades gestoras e às entidades titulares dos serviços.
4. Os valores a definir pela entidade reguladora nos termos previstos no número anterior devem assegurar uma variação progressiva face aos valores em vigor, de modo a garantir a acessibilidade económica ao serviço, salvo quando esteja em causa a cobertura de custos definida pela trajetória tarifária dos pressupostos de viabilidade económica do sistema.
5. As tarifas dos sistemas municipais aprovadas pela entidade reguladora são publicadas no sítio na Internet da entidade reguladora e das entidades gestoras, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.
6. Para efeitos de monitorização da sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras, estas remetem à entidade reguladora, até 30 de Abril do ano seguinte a que respeitam, os relatórios e contas ou documento equivalente de prestação de contas, acompanhados da ata de aprovação de contas pelo órgão competente e certificados por auditor externo independente, quando aplicável”.

Para além dos diplomas já referidos, importa ainda, em sede da presente Secção, aludir a outros regimes jurídicos que, conexos, relevam para as alterações em curso.

Senão, refira-se o Decreto-Lei n.º 45/2014, de 20 de Março, que aprova o processo de reprivatização da EGF, bem assim como o documento que vem fazer aprovar as bases da concessão. Estes diplomas sustentam as políticas em curso no âmbito do subsector dos resíduos, pelo que serão alvo de referência posterior.

5. Súmula do Capítulo

Tendo presentes as alterações legislativas já concretizadas, que, em conjunto, representam as grandes transformações das políticas públicas preconizadas pelo Governo em funções para o sector das águas e dos resíduos, bem assim como a descrição das mais recentes tendências de governação e de elaboração e implementação de políticas públicas, esperar-se-ia, então, que qualquer modificação permitisse tendencialmente uma maior delegação de autoridade nos processos de tomada de decisão para a escala local, com o aumento da sua autonomia, aplicando princípios como a descentralização e a subsidiariedade, com o *empowerment* do seu governo democrático, o que se traduziria em expectáveis benefícios ao nível da melhoria dos processos de participação pública, da qualidade da prestação dos serviços, e ajustamento dos seus custos, e, sempre, tendo presente a ética do (e ao) serviço público, bem assim como a efetiva aplicação de preceitos fulcrais constantes na Constituição da República Portuguesa.

Veremos a seguir se, de facto, é o que ocorre, em concreto no que concerne às (novas) políticas públicas nos domínios em estudo - abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos.

CAPÍTULO III DISCUSSÃO

Face ao vasto conjunto de questões que a temática da presente dissertação suscita, e mesmo tendo presente a evidente interligação de assuntos que serão tratados a seguir, para a organização do presente Capítulo efetuou-se uma divisão em dois grandes eixos temáticos, em concreto por forma a serem apresentados os argumentos de forma organizada e sistemática.

Secção I

A autonomia do poder local e a Regulação do sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos

Inicia-se a presente Secção refletindo sobre um conjunto de argumentos que permitam ponderar as repercussões que as alterações dos regimes legais significarão para as entidades gestoras municipais e para os seus utilizadores finais.

Observando o cerne da proposta de alteração do regime jurídico dos sistemas municipais constata-se que visa, no essencial, a criação de mecanismos que permitam a recuperação de custos do sector, nas duas componentes: subsector das águas e subsector dos resíduos.

Com efeito, este constitui um dos grandes desígnios a que o Governo se propõe, tendo presente os problemas que, nessa área, se registam atualmente ao nível nacional.

Pese embora a proposta se apresente como uma alteração ao regime jurídico destes serviços, pouco mais ela efetua do que alterar normas ao nível da elaboração dos regimes tarifários, dotando a entidade reguladora de poderes vinculativos para fixar as tarifas dos sistemas municipais que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor.

Será que, não obstante não se colocar em causa ser de extrema relevância o problema da recuperação de custos, as medidas em perspectiva, tendentes a resolver tal problema, são as ajustadas?

Importa, assim, e desde já, visitar o conteúdo e a intenção da alteração da Lei Orgânica da ERSAR, consumada pela publicação dos seus novos Estatutos.

Enquanto entidade reguladora, sempre se compreendeu, por parte dos agentes envolvidos em todo este contexto, como pertinente o seu poder de emissão de recomendações já que, por constituírem isso mesmo, não inviabilizam as opções políticas locais associadas à gestão do abastecimento de água, do saneamento de águas residuais e da gestão dos resíduos, podendo mesmo tais pareceres conter argumentos decisivos para a fundamentação dessas opções, não apenas ao nível dos princípios de eficiência económica e financeira, mas também de equidade e transparência.

Todavia, ir mais além do que a emissão de recomendações não vinculativas poderá considerar-se uma ingerência ilícita que colide com a autonomia dos municípios (autonomia administrativa e financeira), tal como é consagrada na Constituição da República Portuguesa, bem assim como um severo incumprimento da Lei das Finanças Locais e da própria Lei n.º 75/2013.

Em face das observações supra referidas, recorre-se, para sua sustentação, a um parecer elaborado a pedido da Associação Nacional de Municípios Portugueses, que refere, numa das suas páginas, sobre os problemas jurídico-constitucionais da alteração do regime jurídico dos sistemas municipais deste sector e da Lei Orgânica da ERSAR: "... pode o Estado, através de uma entidade por si criada, ainda que qualificada como uma entidade administrativa independente, exercer aqueles poderes administrativos que, à luz do paradigma que preside o artigo 242.º da Constituição, teriam de considerar-se como constitucionalmente ilegítimos? Efetivamente, o exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais constitui uma reserva constitucional do Governo (artigo 199.º, alínea d), da Constituição), enquanto órgão superior da Administração Pública (artigo 182.º da Constituição), e só pode consistir na verificação do cumprimento da lei, de acordo com o n.º 1. do artigo 242.º da Constituição. No conceito constitucional cabe apenas um típico poder tutelar de controlo ou uma típica função administrativa de controlo, sendo tal conceito designadamente incompatível com o exercício de uma função administrativa tipicamente orientadora (por exemplo, através da emanação de instruções ou diretrizes vinculativas), com uma tutela de tipo homologatório ou de tipo substitutiva e, naturalmente, com o exercício de poderes tipicamente hierárquico-administrativos (exercidos, por exemplo, através de determinações concretas e precisas)" (Canotilho, 2013).

E relativamente ao exercício da tutela administrativa através de mecanismo de desconcentração personalizada, da redação do texto constitucional não resulta que a titularidade constitucional e o respetivo exercício caibam a outras entidades ou órgãos, para além do Governo. Do mesmo modo, também no artigo 241.º da Constituição, em função do seu teor literal, não pode concluir-se que, no âmbito da órbita do Estado, o poder regulamentar de natureza tutelar pertença a outras entidades ou órgãos estaduais, pois a qualidade de autoridade de poder tutelar a que se refere a parte final do artigo teria que ser reconhecida aos órgãos do Governo, numa leitura conjugada com o artigo 182.º, 199.º, alínea d), ambos da Constituição (Canotilho, 2013).

Como conclusão relativamente ao quadro de poderes atribuído à ERSAR, ainda que motivado por um pretexto de Estado-regulador, e por dinâmica e relevância supramunicipais dos interesses em jogo, deve, no concreto modo em que surge configurado, ter-se por constitucionalmente inadmissível pois:

- A Constituição apenas consente o exercício de uma tutela administrativa de legalidade sobre as autarquias locais (esta apenas consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos – n.º 1. do artigo 242.º da Constituição).

- Naquele conceito constitucional de tutela não cabe a tutela substitutiva, pois de tal modo tutelar configura uma intromissão que aniquila o núcleo essencial do princípio da autonomia local, não devendo, sequer, tal possibilidade ser equacionada no quadro das

medidas tutelares restritivas da autonomia local, a que se refere o n.º 2.º do artigo 242.º da Constituição.

- Os poderes hierárquico-normativos da ERSAR, nos termos em que são previstos, dificilmente podem ter-se como subsumíveis à previsão contida no artigo 241.º da Constituição, nos termos do qual autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar, na medida em que esta disposição seja – ou deva ser – conjugada com o artigo 235.º, também da Constituição, por via do qual as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, o que implica o reconhecimento constitucional do poder de (auto)definir esses interesses e do poder de os (auto)gerir.

- Por maioria de razão, são constitucionalmente inadmissíveis os mencionados poderes hierárquico-administrativos que se reconhece à entidade reguladora ou lhe permite, em concreto, o seu exercício sobre os municípios (Canotilho, 2013).

Ainda na senda deste ponto de discussão, e sendo certo que mais do que respostas, o artigo de opinião a que se faz ora referência coloca questões, pode no mesmo ler-se “...em caso de desconformidade dos tarifários fixados pelos municípios com as normas legais e regulamentares, a ERSAR passa a dispor de poderes de superintendência e de tutela substitutiva, o que se afigura inadmissível à luz do texto constitucional” (Tavares, 2013).

Assim, é argumento tido como válido que a ERSAR, enquanto entidade de supervisão e de fiscalização, não se pode substituir às atribuições e competências que a Lei – a própria Constituição - atribui aos municípios, designadamente enquanto entidades gestoras dos respetivos sistemas de saneamento básico, nem mesmo se entende que tal possa ocorrer por via da circunstância de atribuir uma legitimidade processual ativa à ERSAR, assim como competência para decidir as reclamações formuladas pelos utilizadores desses sistemas. Tal, em concreto, envolveria o poder de dirimir os conflitos que surjam entre esses mesmos utilizadores e os sistemas ou operadores, quando é certo que a Lei Fundamental apenas faz condicionar o exercício do poder local à mera tutela de legalidade das decisões.

Para abonar, ainda, que a reflexão apresentada até ao momento se encontra em plena sintonia com o parecer da grande maioria das entidades, cita-se, a título de exemplo, um excerto de um documento emanado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses quanto à proposta que esteve em discussão sobre a alteração da Lei Orgânica da ERSAR, já aquando da apresentação da sua anterior versão:

“Equaciona a ANMP que a proposta em análise seja, neste sentido, manifestamente inconstitucional já que entra em conflito aberto com várias normas e princípios da Constituição da República Portuguesa, a saber:

- i. o respeito pela autonomia das autarquias locais imposto pelo artigo 6.º, número 1;
- ii. a autonomia patrimonial e financeira assegurada pelo artigo 238.º, número 1, pelo qual as autarquias têm património e finanças próprios e a receitas próprias incluem, obrigatoriamente, as provenientes da

gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços;

iii. o poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar;

iv. a restrição da tutela administrativa à mera legalidade.”

Um outro exemplo a citar, e que mais consolida estes argumentos, consta de uma comunicação apresentada em 2012 pelo órgão diretivo da ERSAR, integrada na sua compilação de comunicações referentes a 2012, com título Tarifários nos Serviços de Águas, e onde pode ler-se: “A ERSAR entendeu formular a Recomendação Tarifária, que visa harmonizar as estruturas tarifárias utilizadas para assegurar o financiamento destes serviços, trazendo-lhes racionalidade social, económica e financeira e assegurar a respetiva viabilidade e melhoria. Foram também divulgadas duas recomendações complementares relativas ao conteúdo das faturas e aos coeficientes e regras de cálculo. Estas recomendações constituem instrumentos que se pretende constituam um primeiro passo na transição de uma prática tarifária algo casuística e reconhecidamente insustentável para uma prática que seja racionalmente fundamentada e condizente com as boas práticas na matéria. Tratando-se de recomendações, a sua implementação pelos destinatários, entidades gestoras e entidades com competências para aprovação dos tarifários é naturalmente voluntária, pelo que a responsabilidade para a aprovação das tarifas se mantém com as entidades já atualmente responsáveis, no respeito, aliás, pela autonomia municipal.”

Atentos à última frase, pode confirmar-se que a entidade reguladora assume igual entendimento quanto à questão da definição de regimes tarifários dos serviços em estudo.

Nesse mesmo documento, diga-se, é referenciada a postura que a ERSAR privilegia, designada em linguagem anglo-saxónica por *sunshine regulation*, ou seja, regulação por exposição pública. Ao efetuar anualmente o levantamento de todos os regulamentos tarifários, a analisá-los e a compará-los (*benchmarking*), divulgando publicamente os resultados, “expõem-se as situações anómalas e irregulares, constituindo uma estratégia poderosa no sentido de as corrigir”.

Atentos aos argumentos supramencionados, é inquestionável que, em matéria da regulação do sector, deveria ter sido arrojado um caminho concordante com o consagrado no âmbito da autonomia do poder local, o que, de facto, não se verifica.

Continuando, agora, a avaliação da alteração do regime jurídico no que aos sistemas municipais diz respeito, o respetivo diploma em análise, Lei n.º 12/2014, de 6 de Março, estabelece regras que permitem que a componente da fatura paga pelos utilizadores finais relativa aos custos com o serviço prestado pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e intermunicipais seja canalizada de forma direta para a liquidação dessa dívida.

Ou seja, é prevista a figura da faturação detalhada, de modo a que na fatura que é enviada pela entidade gestora do sistema municipal ao utilizador final conste a componente tarifária correspondente aos serviços prestados pelo sistema multimunicipal (em todas as componentes - abastecimento de água, tratamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos), a qual constituirá receita própria da respetiva entidade gestora multimunicipal.

De igual modo, é apontado que as entidades gestoras dos sistemas municipais sejam solidariamente responsáveis perante as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais no caso de não pagamento por parte do utilizador final.

Tomando em consideração as referidas medidas, a entidade gestora municipal fica obrigada a decompor os fatores inerentes à formação do preço final e, ainda, fica responsável pelo pagamento da parte da faturação que constitui a aludida receita própria do sistema multimunicipal, o que se entende, de forma inequívoca, que representa um atestado de desconfiança relativamente às entidades gestoras municipais, principalmente àquelas que sempre cumpriram as suas obrigações perante as entidades multimunicipais.

Em resumo, a proposta em apreciação prevê, assim, um mecanismo que concede aos sistemas multimunicipais uma posição de clara vantagem relativamente aos restantes fornecedores das entidades gestoras dos sistemas municipais (convém ter presente que, para além de outras formas jurídicas e estatutárias, muitas dessas entidades gestoras são os próprios municípios que, de forma direta, promovem a gestão do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos).

Encontrou o legislador uma forma de assegurar, assim, uma espécie de direito de preferência no que diz respeito ao cumprimento das obrigações financeiras das entidades gestoras, deixando as mesmas de ter autoridade de gestão das verbas por si arrecadadas por via das tarifas que cobram aos utilizadores finais pela prestação dos serviços em estudo.

Neste caso, pode concluir-se que as políticas públicas para este sector se encontram a ser preparadas tendo em vista os objetivos muito precisos de determinados grupos, exatamente à medida das suas necessidades (ou será vontades?).

Estar-se-á perante o fenómeno que, em escolha pública, se define como *rent seeking*? Acionado por um muito específico grupo de pressão - aquele que gere os sistemas multimunicipais destes subsectores em estudo?

Dir-se-ia não haver dúvidas de tal. Aliás, basta ter presente a própria definição, no contexto de escolha pública, de *rent seeking*: a atividade de procurar obter e manter privilégios especiais (...) as rendas artificiais beneficiam todos aqueles que conseguem extrair benefícios da imposição (...) (Azevedo Alves e Moreira, 2004, pg. 76).

E que resultado será expectável?

A título de exemplo refira-se Hayek, que apresenta um conjunto de razões capazes de nos conduzir à admissão de que qualquer pressão que se exerça sobre o governo em ordem a conseguir que este coloque o seu poder coercivo ao serviço de algum interesse particular redundará sempre em prejuízo para a comunidade (Moreira, 2008, pg. 192).

Mas este tema carece de maior exploração, na medida em que existem vários documentos e declarações de individualidades do sector que vêm sustentar mais ainda o pleno desacordo que se vem expondo.

De facto, importa realçar as palavras do Presidente do Conselho Diretivo da ERSAR, transcritas para um artigo de uma publicação técnica do sector, e que refere: “Somos contra a fatura detalhada nestes moldes porque nos parece desajustada, difícil de implementar e não prevê o princípio de cumprimento dos municípios”. “As dívidas dos municípios aos gestores em alta têm de ser resolvidas, mas este instrumento é desequilibrado ao tratar todos por igual: devedores e não devedores”. Na sua opinião, “o problema das dívidas resolve-se estruturalmente, no momento em que as tarifas em baixa tiverem preços razoáveis, protegendo questões sociais” (Martins, 2014).

Refira-se que a Associação Nacional de Municípios Portugueses apresenta idêntica posição, sendo que esta conjugação de pareceres, também corroborada pela DECO – Associação de Defesa do Consumidor, resultou na manutenção do diploma em discussão na especialidade na comissão do Ambiente por vários meses (claro sinónimo de que envolve questões que, de todo, são de unânime juízo).

Embora o Orçamento de Estado preveja as formas de ressarcimento das dívidas das autarquias locais, a proposta em análise pretende complementar, de modo claramente coercivo, por via da ação legal, e também das determinações emanadas pela entidade reguladora, a cobrança de dívidas das entidades gestoras dos sistemas municipais às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais, mas de forma que em tudo contraria várias normas da Constituição da República Portuguesa, da Lei das Finanças Locais, e de outros diplomas legais.

Importa, neste seguimento, retomar o parecer já anteriormente aludido e que, em síntese, refere que a classificação fundamental de tributos, resultante quer da Constituição, quer da lei, aponta para duas grandes categorias – os impostos e as taxas - atendendo que, em termos de regime jurídico-constitucional, “as demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas” ou receitas parafiscais são equiparadas às taxas e as contribuições especiais são consideradas impostos, por força da lei. No caso concreto que nos ocupa – pagamento de uma tarifa ao sistema multimunicipal pelo utilizador do sistema municipal, em regime de substituição legal/coativa – tende-se a aproximar uma tal técnica de financiamento dos serviços públicos multimunicipais a esta última hipótese, surgindo aquela tarifa como uma espécie de imposto indexado ou como uma contribuição especial, porque legalmente criada, estabelecida e imposta como instrumento de financiamento de um serviço público de titularidade e responsabilidade estadual, ou seja, o sistema multimunicipal ao qual se encontra vinculado o sistema municipal, sendo que o utilizador final (utilizador-pagador) apenas tem uma relação sinalagmática com este e nunca, por regra, nos termos do regime legal, com o sistema multimunicipal. O que significa, no plano jurídico-constitucional, estar, tal espécie de

imposto indexado ou contribuição especial, sujeito ao princípio da legalidade fiscal, tanto na dimensão de princípio de reserva de lei (formal) ou reserva de lei de parlamento, como na dimensão de reserva de lei material incorporada dos elementos essenciais dos impostos (Canotilho, 2013).

Dessa forma, esta disposição de pagamento direto dos utilizadores finais aos sistemas multimunicipais não se configura estar de acordo com as exigências constitucionais.

Secção II

Modelos de Gestão e de Governação no sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos

Dirija-se, agora, a argumentação para o que concerne às políticas públicas em implementação e que se configuram (e confirmam no caso do subsector dos resíduos) com uma tendência para a privatização dos serviços públicos no sector, sendo de extrema relevância avaliar-se também se o caminho que se persegue se coaduna com aquelas que são as mais recentes correntes ao nível dos modelos de gestão e governação, assim como ao nível da preparação e emanação de políticas públicas.

Por um lado, a Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, bem como os eixos estratégicos definidos em sede de preparação do Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos 2020, aponta inequivocamente para a privatização no imediato no que diz respeito à componente “em alta” da gestão de resíduos urbanos, estratégia que se consubstancia com a venda a privados da EGF, Empresa Geral de Fomento, empresa do Grupo Águas de Portugal que detém participação em cerca de metade dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos.

Tal processo de reprivatização encontra-se aprovado pela publicação do Decreto-Lei n.º 45/2014, de 20 de Março, o qual é por ele especificamente regulado, e pelas resoluções do Conselho de Ministros e demais instrumentos jurídicos que estabelecem as condições finais e concretas das operações necessárias à sua execução, designadamente referindo-se desde logo como documento conexo a todo este processo as Bases da Concessão dos Serviços Multimunicipais de Resíduos Urbanos.

Trata-se de um documento que se associa a todo este novo paradigma e que pretende consagrar o regime jurídico da concessão da exploração e da gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, atribuída a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados. Mais, consagra também que a exploração e a gestão referidas no número anterior abrangem a conceção, a construção, a aquisição, a extensão, a reparação, a renovação, a manutenção e a otimização de obras e equipamentos necessários ao exercício daquelas atividades.

Retomando a afirmação de que a EGF detém participação em cerca de metade dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos ao nível nacional, constitui assumido entendimento que o processo em causa representa problemas de suma importância para o sector e para as partes interessadas ao nível municipal (municípios, entidades gestoras locais e cidadãos), já que uma significativa parte de tais sistemas são

detidos pelo Estado em 51%, portanto, ao promover-se a privatização do seu capital, os municípios, detentores dos restantes 49%, ficam em posição minoritária.

Um parêntesis para referir que a EGF é o braço dos resíduos urbanos do Grupo Águas de Portugal. Tem participações maioritárias em 11 sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos a nível nacional, que abrangem 174 autarquias. São elas a Valorminho (onde detém 51%), Resulima (onde detém 51%), Resinorte (onde detém 51%), Suldouro (onde detém 60%), Resisestrela (onde detém 63%), Ersuc (onde detém 51,5%), Valoris (onde detém 51%), Valnor (onde detém 53,3%), Valorsul (onde detém 56,2%), Amalsul (onde detém 51,0%) e Algar (onde detém 56%). É responsável pelo tratamento e valorização de resíduos de 62% da população portuguesa (6,4 milhões de habitantes). Em 2012, foram 3,1 milhões de toneladas de resíduos sólidos tratados e a recolha selectiva atingiu, no mesmo ano, 240 milhões de toneladas. Em 2012, o volume de negócios ascendia a 157,3 milhões de euros, tendo tido a EGF um resultado líquido positivo de 15,3 milhões de euros. Já a dívida líquida ascendia, em 2012, a 220 milhões de euros. A Valorsul contribuiu para mais de um terço dos resultados positivos da EGF, com 5,9 milhões de resultados líquidos, seguida em termos de peso pela Valornor com resultados líquidos de 1,5 milhões.

Numa área de tanta relevância ao nível da prestação de serviços básicos, entende-se que tal trajetória não conduzirá, de todo, à melhoria dos serviços, quer em eficácia, quer em eficiência, mas observar-se-á, sim, a tomada de medidas que em nada se conformam com o que devem ser as políticas públicas neste contexto, sendo de tal exemplo o potencial aumento desmesurado de tarifas, com a repercussão que tal impõe aos sistemas municipais e, por sua vez, aos cidadãos. Assume-se plenamente este argumento, mesmo tendo presente a existência de uma entidade reguladora, cuja função, entre outras, será a de regular, em concreto, aspetos como a definição desses regimes tarifários.

Aliás, uma das mais relevantes partes interessadas - os municípios - mostra-se, na sua maioria, desfavorável. Uma das posições mais críticas tem sido dos municípios associados da Valorsul, que, inclusivamente, apelaram já ao Senhor Presidente da República para travar o processo de reprivatização, alegando que não foram ouvidos pelo Governo, mesmo apesar de manterem posições minoritárias.

Também os municípios acionistas minoritários da Resulima, um dos sistemas multimunicipais a norte do País, confirmaram, em notícia publicada a 11 de Abril de 2014 pelo Porto Canal, que estão a preparar o recurso à via judicial por temerem a subida das tarifas com a reprivatização da empresa pública. Acusam ainda o Governo de "não ouvir os direitos dos municípios" e de colocar em causa os "interesses das pessoas". "A reprivatização da EGF, segundo as informações que nós obtivemos, vai implicar um aumento de mais de 50% das tarifas aos nossos munícipes, com o total desrespeito da posição dos municípios com a alteração de um acordo mais de vinte anos que estava estabelecido entre o Governo e os municípios", disse, por seu turno, o autarca de Viana do Castelo, José Maria Costa. O recurso às vias "jurídicas e legais" já foi justificado anteriormente pelo autarca por "estar em causa" o "princípio da confiança" no acordo celebrado com o Estado, em 1996, data da constituição do aterro sanitário.

Refira-se que, entretanto, quer o autarca de Viana do Castelo, quer o de Barcelos, optaram por abandonar os seus cargos no Conselho de Administração desse sistema multimunicipal, exatamente pelas razões de discordância plena quanto às políticas em prossecução.

Todas estas referências se assemelham relevantes, na medida em que demonstram a celeuma que este processo tem vindo a suscitar.

Em notícia retirada dos órgãos de comunicação social, dá a mesma conta do seguinte título: “Caderno de encargos da reprivatização da EGF dá controlo das concessões aos privados. ERSAR dava às autarquias”.

Interessante verificar-se que, exatamente na mesma medida em que a entidade reguladora havia publicamente tomado uma posição desfavorável quanto às estratégias em prossecução sobre o detalhe da fatura a ser emitida pelos sistemas municipais relativamente à cobrança das tarifas associadas à prestação dos serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos, também neste caso da reprivatização da EGF o regulador assume uma posição algo distinta.

Pode ler-se: “O governo aprovou um modelo de reprivatização da Empresa Geral de Fomento (EGF) diferente do preconizado pela entidade reguladora do sector, a ERSAR. De acordo com o relatório a que o *i*teve acesso, o regulador partiu de dois pressupostos para a atribuição da concessão: ou a venda do capital da EGF na qualidade de sub-holding para a área dos resíduos da Águas de Portugal, mas com a possibilidade de os municípios ficarem com a maioria, ou a venda das participações da empresa no capital das multimunicipais, sendo estas previamente agrupadas por lotes em número a definir. A ERSAR considerou que o interesse de agentes privados seria maximizado no caso de os municípios ficarem minoritários, mas recomendou que esta fosse a opção seguida e fosse feita uma alteração do quadro legal e contratual das concessões, de forma a introduzir cláusulas que garantissem a efetiva transmissão de riscos para o concessionário. O governo justificou a opção da venda em bloco com a coesão territorial. Se os sistemas fossem vendidos um a um, os do interior não seriam tão apetecíveis como os do litoral, o que poderia levar a que uma parte fosse vendida e a outra não. Recorde-se que a receita da alienação abaterá integralmente à dívida da AdP. A solução, ainda da responsabilidade da ministra Assunção Cristas, que então acumulava a pasta do Ambiente com a da Agricultura e Mar, foi diferente, ou seja, o concurso internacional ontem aprovado em Conselho de Ministros prevê a venda em bloco da participação integral da Águas de Portugal na EGF a um grupo privado, mantendo os municípios uma posição minoritária nos sistemas multimunicipais. Mais. O caderno de encargos prevê que as autarquias possam vender a sua participação ao futuro comprador, nas mesmas condições de preço que o pago pela participação da Águas de Portugal, embora neste caso haja o direito de preferência de outras câmaras municipais. Recorde-se que o modelo adotado tem sido contestado pela maioria dos autarcas, encabeçados pelo presidente da edilidade lisboeta, António Costa, e pela própria Associação Nacional de Municípios, que se distanciou do ministro do Ambiente aquando da publicação do Decreto-Lei sobre a reprivatização”.

Por fim, um dos considerandos que é também relevante no que concerne a este processo reporta-se ao facto de uma das justificações apresentadas para a reprivatização ser o entendimento em como tal contribuirá para a dinamização das pequenas e médias empresas. Ora, é firme posição de entidades como a AEPSA - Associação das Empresas

Portuguesas para o Sector do Ambiente, que tal constitui um engano, na medida em que, tendo presentes os termos do concurso público, será um, e um apenas, o privado que ficará com o monopólio do tratamento dos resíduos em Portugal.

Num artigo de opinião, pode inclusivamente ler-se “É um processo simples e rápido de encaixe de dinheiro. Pessoalmente, considero-a (a venda da EGF) desastrosa para o país (...). Vender a EGF como um todo será passar de um monopólio público para um privado e, muito possivelmente, para mãos não nacionais. Com esta decisão, não se desenvolvem as PME nem a economia local” (Levy, 2014).

A abonar a primeira frase da opinião ora apresentada, em declarações a um órgão de comunicação social refere o Senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia: “...o encaixe destina-se exclusivamente a abater dívida da Águas de Portugal”.

Decorre do supra exposto estar-se, assim, e efetivamente, a colocar questões de ordem económica de curto prazo acima de quaisquer outros valores.

Tomando agora em discussão o mesmo tema no que concerne aos subsectores do abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, mesmo não estando por via legal ainda possibilitada a sua plena privatização, importa referir que um dos primeiros passos para tal se encontra já a ser tomado. Neste contexto, refira-se a agregação de sistemas multimunicipais, que é sustentada, tal como anteriormente apresentado, na possibilidade de obtenção de economias de gama, de escala, redução das desigualdades entre as diversas regiões do país e o fomento da convergência tarifária. Porém, é amplamente entendido que o legislador perspetiva, sobretudo, a resolução da questão financeira dos sistemas multimunicipais – aquela que é tida pelo Governo, claramente, como a mais relevante.

Mas assiste-se, nesta estratégia, a todo um conjunto de problemas.
Senão, vejamos.

Em lugar de, com a reestruturação em curso, se promover um sector mais competitivo, com uma mais eficaz e eficiente afetação de recursos, o que se constata é a promoção da transferência, para os sistemas municipais e, em última análise, para os cidadãos, dos custos decorrentes da gestão dos sistemas multimunicipais, cujo almejado aumento de economias e de eficiência poderá ser discutível em vários domínios.

Em sequência, são discutíveis também as tarifas que aplicam aos sistemas municipais, que resultam diretamente dos estudos económico-financeiros que cada sistema multimunicipal efetua visando alcançar a sua sustentabilidade mediante subsequente parecer da entidade reguladora e de despacho do Ministério respetivo.

Por outro lado, ao promover a agregação de sistemas multimunicipais deficitários a sistemas multimunicipais rentáveis é tida como garantida a sustentabilidade do sector. E uma vez mais se realça a aproximação clara às auspiciadas políticas de privatização.

Aliás, esta realidade já possui histórico na medida em que há mais de uma década era já efetuada referência a esse aspeto: “Em Portugal, tem-se feito a defesa do sector privado com base em três pressupostos que não estão necessariamente corretos. O primeiro deles consiste em defender que *é um atraso português – mais um – o enorme peso do sector público nos domínios do abastecimento de água e saneamento (Bau, 2000)*”. Este argumento é contraposto pela autora, que refere: “Todavia, este argumento não parece ser determinante pois o sector público, na sua expressão de gestão público-local, é o dominante na generalidade dos países desenvolvidos” (Matias, 2002).

Ainda referenciando o mesmo estudo, “O segundo pressuposto consiste na defesa de que *a gestão privada dos serviços de água e saneamento é melhor do que a gestão pública (...)*. Vejamos, por exemplo, o caso de Inglaterra em que a privatização das companhias de água foi a que originou maior protesto entre o público inglês. Vários estudos de opinião feitos junto dos consumidores demonstraram que 30% destes considerava que o serviço havia piorado após a privatização e apenas 3% considerava ter havido uma melhoria” (Matias, 2002).

Dando continuidade a estas evidências, interessa enfatizar que as políticas de privatização no sector se encontram a tomar o sentido completamente contrário em países como a Alemanha, o Reino Unido, a Itália, a França, registando-se, inclusive e recentemente, uma plena reversão nas estratégias assumidas sobretudo no decurso das décadas de 80 e 90.

Há, de facto, um claro movimento crescente para a remunicipalização dos serviços de água em todo o mundo. Tal deve-se a problemas generalizados que afetam a privatização da água, salientando-se a equivalente, ou até maior, eficiência dos serviços públicos e a redução dos preços devido à eliminação de lucros excessivos. Mais, há também que realçar a vantagem comparativa do sector público na prossecução de políticas associadas ao direito humano à água e ao saneamento e à possibilidade de se alcançarem outros objetivos de cariz social e ambiental (Lobina e Hall, 2013).

De notar que este argumento é também referido num estudo que se reporta à realidade nacional e no âmbito do qual pode ler-se: “As entidades públicas enquanto gestoras de serviços de água e saneamento de capitais públicos apresentam vantagens competitivas em relação às entidades privadas na medida em que as primeiras têm uma maior preocupação com o bem-estar social, prosseguindo assim, mais facilmente, as políticas de ambiente e as políticas sociais adotadas pelo Governo. Políticas essas que são, muitas vezes, dificilmente conciliáveis com os objetivos de lucro inerentes às entidades privadas” (Matias, 2002).

As razões apontadas para justificar esta tendência constituem exatamente aquelas que levaram já grandes cidades nos EUA (por exemplo, Atlanta, Milwaukee e Indianápolis) e na Europa (por exemplo, Paris e Berlim) a seguir o caminho da remunicipalização dos seus serviços de água. O caso de Paris é simbolicamente poderoso já que Paris abriga a sede das duas principais multinacionais do sector da água. Além disso, é também relevante o facto de Paris e Berlim (esta última cidade concretizou a remunicipalização em Setembro de 2013) serem as capitais dos dois

países que são considerados como líderes do Projeto União Europeia, logo, possivelmente passíveis de serem vistos como exemplo no que concerne à definição e implementação de políticas públicas (Lobina e Hall, 2013).

Para comprovar esta orientação ao nível internacional, o *Public Services International Research Unit* (PSIRU), Escola de Gestão da Universidade de Greenwich, compilou oitenta e seis exemplos de remunicipalização dos serviços de abastecimento de água, concretizados nos últimos quinze anos nos países desenvolvidos, de transição e em desenvolvimento. Descrevendo de forma um pouco mais exaustiva os resultados do estudo, em Novembro de 2013 somavam-se já oitenta e seis casos de remunicipalização em vários países do mundo. Todos estes, exceto três, tiveram lugar entre 2000 e 2013, sendo que cinquenta e um dos casos se reportam a países desenvolvidos e trinta e cinco a países em transição e em desenvolvimento. Os casos em países desenvolvidos mostram uma aceleração acentuada, já que vinte e oito dos cinquenta e um casos tiveram lugar nos cinco anos entre 2009 e 2013, enquanto catorze dos casos ocorreram entre 2004 e 2008. O ritmo de remunicipalização, por conseguinte, duplicou após 2009. Uma das justificações apresentadas para tal incremento prende-se com o exemplo de Paris, que gerou uma aceleração ainda mais forte deste processo em França. Das vinte e uma remunicipalizações que ocorreram nesse país, quinze ocorreram nos quatro anos entre 2010 (ano em que Paris concretizou o processo) e 2013, enquanto as restantes seis ocorreram nos doze anos entre 1997 e 2009. Também é significativo que um elevado número de casos esteja tão concentrado em França, onde a experiência com a privatização da água é mais extensa e remonta já a várias décadas. Em países de renda média e baixa, a remunicipalização apresenta um padrão ligeiramente diferente. No entanto, mesmo aqui há um grande número de casos de alto perfil, incluindo Buenos Aires, La Paz, Joanesburgo, Dar-es-Salaam e Gana. Mais ainda, a tendência substantiva desde 2006 é a favor da remunicipalização e, no geral, há uma tendência forte ao nível mundial (Lobina e Hall, 2013).

Citando, agora, algumas palavras de uma notícia apresentada recentemente na comunicação social, na página oficial da *European Water Movement*, “o acordo entre o Governo de Berlim e a Veolia parece estar finalmente negociado em 590 M€ (+54 M€ extras). Berlin vai comprar de volta 24,9% das ações da Companhia de Água Berlin (BWB), que têm estado nas mãos da Veolia desde 1999. Após a empresa RWE ter vendido as suas ações (24,9%) por 658 M€ em 2012, o maior projeto de parceria público-privado (PPP) municipal na Alemanha chegou ao fim. Este é um grande sucesso para os 666 mil cidadãos de Berlim, que abriram o caminho para esta remunicipalização através de um referendo em 2011.”

Uma outra referência a apresentar prende-se com um estudo realizado em 2013 pelo *New Policy Institute* de Londres. Incidente sobre a indústria de água na Inglaterra e no País de Gales, para além de todo um conjunto de questões e preocupações que deixa sobre o sector no seu capítulo de conclusões, há um aspeto muito interessante que é referido pelos autores enquanto citam um estudo apresentado no âmbito da ação da *European Federation of Public Services Unions*: “Somente sob a pressão da austeridade os municípios (em todos os países da zona do euro do sul) recorrem à privatização dos sistemas de abastecimento de água, por necessidade de venda dos seus ativos”. O

mesmo estudo contempla, no seu prefácio, informações que referem que nos últimos dez anos a fatura da água no Reino Unido aumentou uns massivos 64%, mais referindo que, não existindo competição no negócio da água, se os preços aumentam é apenas e somente por imposição do regulador (Tinson e Kenway, 2013).

Depois de vários anos como tendência dominante, a privatização e a subcontratação nos serviços públicos, particularmente ao nível municipal - incluindo água e energia – apresentam agora um forte decréscimo. Apesar das pressões fiscais, há sinais claros de que os municípios continuam a avançar para a remunicipalização, ao invés da privatização, numa série de países da Europa, incluindo a Alemanha, França e Reino Unido. Um estudo realizado em 2011 pela Universidade de Leipzig incidindo sobre mais de 100 municípios alemães concluiu que "a tendência é para uma maior *apetência* por parte do sector público". Na França, a pátria original de companhias privadas de água, os serviços de água ou de transportes públicos são remunicipalizados num número crescente de municípios e regiões. Mesmo no Reino Unido, onde o governo nacional ainda se encontra a promover estratégias de privatizações na área da saúde e das prisões, bem como cortes exigentes nos gastos do governo local, os municípios encontram-se a recorrer a estratégias de serviços de *back in house*, como uma forma de conseguir a redução e custos. O *Financial Times* sugeriu mesmo que "As autoridades locais têm apresentado um crescente ceticismo sobre a poupança que as estratégias de privatização e concessão podem realmente oferecer, bem como temem uma reação desfavorável relativamente às empresas privadas que obtêm grandes lucros à custa do contribuinte" (David Hall, 2012).

Por força da questão em estudo, designadamente a demonstração de que a tendência de privatização que se constata em Portugal se encontra em contraciclo relativamente à tendência generalizada ao nível Europeu, importa dar continuidade à apresentação das conclusões do estudo acima referenciado, que aponta todo um conjunto de justificações para o atual cenário de remunicipalização de serviços no subsector da água.

Por um lado, a validade dos contratos. A maioria das remunicipalizações tem ocorrido quando expira o contrato existente com uma empresa privada. As várias ocorrências registadas no sector da água na França, bem como da energia na Alemanha, têm acontecido devido à grande proporção de concessões de longo prazo, de vinte e cinco ou trinta anos, que se encontravam nessas circunstâncias. Em contratos de longo prazo as empresas podem exigir uma indemnização, cujos valores são significativamente elevados e, não raro, inoportáveis. Pelo tanto, nestes processos há uma tendência para reverter a estratégia aguardando-se pelo término dos contratos. Já nos serviços que apresentam contratos de curto prazo, de cinco ou sete anos, como são os casos de contratos nas áreas da gestão de resíduos - limpeza pública ou recolha de resíduos urbanos - as oportunidades de remunicipalização ocorrem com maior frequência, uma vez que se torna também mais simples, nestes casos, rescindir um contrato antes do tempo tendo em linha de conta as menores indemnizações envolvidas.

Importa realçar uma nota do autor em como a preparação de um novo serviço *in house* é complexa e, por isso, é da extrema relevância a certeza de que uma oferta neste

contexto está preparada com a devida antecedência, quando os contratos se encontram na sua fase final. Isto, naturalmente, para os casos em que se pretende retomar a opção da prestação do serviço pelo sector público.

Uma outra razão em presença nos casos estudados reporta-se a falhas do sector privado relacionadas com problemas com o seu desempenho. Por vezes tais falhas forçam o processo de remunicipalização, como aconteceu com o colapso das parcerias público-privadas na área dos transportes em Londres, ou fornecem um motivo para a rescisão antecipada de contratos, como aconteceu nalguns casos no Reino Unido, no caso dos serviços de água na Hungria, e, mais geralmente, na Alemanha: "cidades e vilas alemãs estão atualmente a tentar corrigir os erros cometidos nas suas políticas de privatização do passado".

O fator mais representativo comum a todos os processos estudados tem sido a necessidade de redução de custos e a constatação de uma maior eficiência da prestação de serviços *in house* – exatamente o oposto do que reivindica o sector privado. As remunicipalizações no sector da água em Paris e noutros municípios franceses foram impulsionadas por uma expectativa de uma maior eficiência e preços reduzidos, fator último demonstrado pela redução de preço de 8% em Paris. Municípios no Reino Unido, na Alemanha e na Finlândia referem que a eficiência e o custo constituem, de facto, os aspeto mais importantes.

O estudo aborda, ainda, a necessidade de concretização de objetivos de serviço público. Um exemplo apresentado incide sobre a remunicipalização no sector da energia na Alemanha, cujas razões de base se fundamentaram com o maior grau de controlo e prestação eficaz dos objetivos de serviço público. Mais de metade identificou "maior controlo local" ou "execução efetiva de objetivos de interesse público", como fatores chave na decisão. Estes constituem aspeto associados, claramente, a objetivos políticos específicos, apresentando-se relevantes sobretudo no caso das políticas energéticas: "O exemplo de Munique mostra como o processo de transição pode ser acelerado se a cidade possuir uma empresa de prestação de serviços públicos. Em 2025, a nossa empresa de serviços públicos tem como objetivo produzir tanta energia verde, que toda a procura da cidade pode ser cumprida. Isso exige enormes investimentos - cerca de 9 bilhões de euros até 2025 - e só pode ser bem-sucedido se o objetivo a longo prazo for o sucesso económico sustentável, em vez de maximização do lucro a curto prazo". O autor refere que a analogia é relevante para a onda francesa de remunicipalizações no subsector da água.

Um outro aspeto apontado pelo autor refere os custos de transação relativos ao processo de concurso e ao acompanhamento/fiscalização da prestação dos serviços. De facto, outra vantagem da internalização é a de evitar custos, já que o processo de concurso, bem como a necessidade de monitorizar o desempenho das empresas, pode adicionar 10% ou mais ao custo dos contratos. Algumas das regiões francesas apresentam explicitamente quantificada a economia de não ter que lançar a concurso e não ter o ónus de acompanhar/fiscalizar contratos como razão justificativa da remunicipalização, neste caso mais em concreto reportado quanto aos serviços de

transporte. Várias autoridades no Reino Unido e Alemanha declararam que "simplificar a gestão" foi uma das mais relevantes razões para a remunicipalização.

Custo de capital e lucros. Este constitui mais um dos fatores que tem sido apontado como principal razão para a remunicipalização, designadamente tendo sido este o tema determinante para o caso das grandes parcerias público-privadas de transporte em Londres, e estendido a outras parcerias também. Alguns serviços requerem investimentos avultados e as autoridades públicas, regra geral, têm acesso a crédito com taxas de juros mais baixas do que as empresas privadas. Ora, e salvo nos casos em que, de facto, há impossibilidade de acesso ao crédito por parte das entidades públicas, este fator releva na medida em que o prestador de serviços há que ser ressarcido do acréscimo de encargos e tal será, naturalmente, suportado pelo erário público.

Por fim, o estudo refere a questão do lucro. A remunicipalização de uma concessão que se apresente como rentável significa que o poder público receberá uma renda extra de dividendos futuros. Como exemplo, o conselho municipal de Budapeste declarou o valor desses lucros futuros como parte da razão para a alteração da estratégia de gestão do serviço de água (David Hall, 2012).

No âmbito de um artigo de Hellmut Wollmann (2013), pode também constatar-se a existência de toda uma alteração de paradigma no que concerne aos modelos de governo local. Após uma fase de privatizações de serviços, um variado número de fatores têm vindo a impor a sua remunicipalização. De entre alguns desses aspetos, refira-se, por um lado, que a perceção e a promessa de menores preços e de melhoria da qualidade dos serviços foi seriamente questionada, já que o acompanhamento dos processos demonstrou estar-se perante o oposto. Os municípios aperceberam-se e consciencializaram-se da importância e vantagens, sob o ponto de vista político e financeiro, de proverem eles próprios os serviços, facto ao qual se aliou a sua crescente capacitação técnica e a sua adaptação ao desenvolvimento das suas competências num ambiente de características competitivas, em tudo aproximando-se ao sector privado.

Em resumo, no tema tratado nos últimos parágrafos constata-se haver todo um vasto conjunto de exemplos que sustentam a atual tendência de alteração do modelo prosseguido neste passado muito recente, estando as políticas públicas no sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos em aplicação em Portugal a seguir um caminho exatamente oposto a essas mesmas tendências (confirmadas, acrescente-se).

Retomando, agora, a controversa questão da agregação de sistemas multimunicipais, é relevante no contraditório às políticas em estudo abordar o entendimento em como tal se afigura como uma clara violação de vários princípios consagrados, como a autonomia, a boa-fé, a proporcionalidade, a proteção da confiança e, não menos, a subversão de princípios da contabilidade.

Para sustentar a afirmação supra, importa aludir-se a um documento elaborado/subscrito por um vasto conjunto de municípios associados das Águas do Mondego, SA, explanando a perspetiva sobre a conformidade jurídico-constitucional

desta estratégia de agregação de sistemas multimunicipais do subsector da água imposta pelo Estado.

Por um lado, a violação do princípio da igualdade, ao deixar de fora deste desígnio nacional, e desta comparticipação, os municípios que, no passado, por força de decisões de ordem política (plenamente legítimas, realce-se), não aderiram aos sistemas multimunicipais.

Por outro lado, nos casos de criação de um sistema multimunicipal por agregação de sistemas multimunicipais existentes, o diploma determina que tal agregação tenha como efeito a extinção das respetivas entidades gestoras, isto é, dos sistemas multimunicipais existentes, procedimento que não é alvo de decisão dos órgãos sociais respetivos. Ora, uma vez que a totalidade do capital social dessas entidades não é, direta ou indiretamente, detida pelo Estado, e este não pode recuperar a gestão direta do serviço público, mas concedê-lo a uma nova entidade gestora, a solução preconizada viola o quadro legal existente, bem assim como o princípio da proteção da confiança e o princípio da proporcionalidade.

A participação dos municípios no capital social das entidades gestoras que ora se pretendem extinguir foi livremente negociada pelos mesmos e decidida pelos seus órgãos próprios. A participação nas novas entidades agregadas afigura-se, por isso, como desrespeitando o princípio da autonomia local e o princípio da boa-fé, na medida em que não haverá senão uma clara imposição de participação dos municípios. Mais, prevendo a extinção das entidades gestoras, o diploma prevê, em simultâneo, que os contratos celebrados entre os municípios e essas mesmas entidades multimunicipais sejam transferidos para a nova entidade gestora. Se, por um lado, se mantém viva uma parte de um acordo, por outro, não pode deixar de se entender o procedimento como uma cessão da posição contratual sem o consentimento da contraparte.

E uma outra questão se levanta em termos de propriedade, na medida em que a agregação de sistemas operar-se-á mediante a migração das participações nas atuais concessionárias para as novas concessionárias, com base no valor nominal das participações, independentemente das alterações aos capitais próprios, resultantes dos resultados contabilísticos das empresas. Tal critério ignora em absoluto o valor patrimonial e empresarial das concessionárias e, por inerência, dos municípios, implicando, consoante os casos, um empobrecimento ou um enriquecimento direto dos participantes. Não tendo critério e nem fundamento, pelo menos de acordo com as informações disponíveis, está-se perante uma expropriação/subsídio de valor. A fusão dos sistemas multimunicipais neste contexto crê-se, assim, não estar também em consonância com os princípios da contabilidade, como da transparência e da verdade.

E de entre as várias questões que remanescem, desde já importará refletir também sobre a qualidade de prestação do serviço tendo presente a agregação de sistemas multimunicipais.

Como é amplamente referido na literatura, existe, naturalmente, um limite de escala para ganhos na eficiência (Bonisch, Haung, Illy, Schreier, 2011, pg. 21). Estes autores

vão mais longe ainda ao referir que a estrutura institucional possui um impacto substancial na qualidade da produção de serviços públicos e, pese embora a existência de possíveis custos mais elevados associados a uma mais complexa organização institucional, a descentralização de estruturas leva a maior eficiência do que estruturas demasiadamente centralizadas. Deste estudo realce ainda para a sua conclusão – mais elevados níveis de governo deverão evitar a fusão de municípios (leia-se, para este caso, de sistemas já multimunicipais), devendo ser cuidadosamente analisadas as razões e as medidas a implementar para cada caso concreto de ineficiência.

Tullock, como referem Azevedo Alves e Moreira (2004, pgs. 105-106), expõe, com base nos ensinamentos da teoria da escolha pública sobre o funcionamento dos processos políticos, que se pode afirmar que todas as atividades estatais onde não existem fortes e inultrapassáveis economias de escala (uma das poucas áreas onde tal parece ser o caso é a defesa nacional) deverão ser responsabilidade de órgãos políticos locais e regionais.

Ainda em sede de argumentos tendentes a favor da descentralização, refiram-se alguns dos resultados do estudo de Ivanyna e Anwar (2012). Os autores comprovam que a um país caracterizado por possuir uma forma de governo descentralizado se associam mais elevados valores de Produto Interno Bruto (maior riqueza, melhor nível de vida, entre outros aspeto), menor incidência de corrupção (maior *accountability*, tal como já se abordou), condições mais favoráveis para a realização de negócio, uma maior durabilidade (estabilidade) dos regimes políticos e, ainda, um conjunto de outros vários fatores – menor consumo de recursos por parte dos governos (a sua responsabilização nos gastos públicos), mais elevada performance da governança (maior envolvimento e participação dos cidadãos nas decisões públicas) e instituições mais democráticas.

E refira-se, naturalmente, a subsidiariedade, como princípio basilar.

Entende-se oportuno aludir, ainda, e novamente, à Gestão do Valor Público.

De facto, em questão encontra-se a (re)definição de algumas das mais importantes políticas públicas, processo que tem vindo a ser concertado totalmente à margem da grande maioria dos cidadãos, o que, claramente, é indesejável.

Neste contexto de moderna governança, o que mais importa hoje será dar conta das novas formas de olhar para a coisa pública, que são essenciais para mudar e reformar os nossos serviços no sentido de incrementar o valor público e a autonomia dos cidadãos (Moreira e Azevedo Alves, 2009, pg. 33).

A Gestão do Valor Público assenta exatamente na mudança da natureza da tarefa de governar e a sua força reside na redefinição do modo como se enfrentam os desafios da eficiência, da *accountability* e da equidade.

As mudanças desejadas requerem que os governos não atuem por si sós, mas, pelo contrário, de forma concertada com outros governos, com cidadãos, com

especialistas e atendendo a interesses sectoriais (Stoker in Moreira, Jalali e Azevedo Alves, 2008, pg. 37).

Uma alusão ainda a Hayek, que defende que o facto de a gestão da maior parte dos serviços públicos ficar confiada a unidades administrativas de menor tamanho produziria provavelmente uma revitalização do espírito comunitário, hoje tão afetado pela centralização (Moreira, 2008, pgs. 192-196).

Será, porventura, o momento próprio para tecer umas muito breves considerações sobre a administração pública, designadamente citando Tavares e Alves (2006), que referem, neste contexto, que a maior contradição no âmbito da história da administração pública portuguesa se traduz no facto de os rápidos processos tendentes à modernização das estruturas sociais e económicas não serem coerentes com as ainda rígidas instituições políticas, legais e administrativas, facto que claramente se confirma em todo o contexto em estudo.

Uma última alusão a palavras proferidas por um governante sobre a reforma da administração pública, que a caracteriza como uma administração muito centralizada, que, em vários sectores, não oferece suficiente liberdade de escolha aos cidadãos, uma administração muito verticalizada, com fracos mecanismos de coordenação horizontal, muito rígida e possuindo regimes complexos (Magone, 2011).

É, assim, neste preciso contexto, em que se assume como fulcral o envolvimento e participação dos cidadãos, que todo este processo de alteração de políticas públicas se encontra também a falhar.

Um último aspeto.

Em 28 de Julho de 2010 a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução A/RES/64/292, declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos.

Citando Ban Ki-moon, Secretário-Geral da ONU,

A água potável segura e o saneamento adequado são fundamentais para a redução da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para a prossecução de todos e cada um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Como direito humano e recurso vital, a água (e o saneamento adequado) não pode, por isso, ser entregue a empresas cujos propósitos são a geração racional do lucro, mesmo entendendo serem naturais e legítimos estes propósitos do sector privado.

Termina-se, assim, a apresentação de um conjunto de argumentos que se entendem representativos e que tornam consistentes e sustentadas as concisas conclusões que a seguir se apresentam como encerramento do presente trabalho.

CAPÍTULO IV CONCLUSÕES

As políticas públicas no sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e resíduos urbanos têm sofrido recentes alterações de suma relevância, na medida em que a reestruturação do sector tem constituído matéria de realce no âmbito daqueles que constituem os desafios a que o atual Governo (XIX Governo Constitucional) se propõe.

Estabelecendo como seus concretos objetivos a resolução de problemas de ordem ambiental ditos de *primeira geração* e de problemas vigentes de sustentabilidade económico-financeira, tais desígnios sustentam-se em alterações legislativas, nomeadamente prosseguidas pela alteração da Lei Orgânica da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), consubstanciada pela publicação dos seus Estatutos por via da Lei n.º 10/2014, de 6 de Março, da alteração da Lei de Delimitação de Sectores, publicada pela Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, e, também, da revisão dos regimes jurídicos dos Serviços de Âmbito Multimunicipal e Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos, cuja publicação se fez, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho, e pela Lei n.º 12/2014, de 6 de Março.

Estes novos diplomas impõem mudanças estratégicas substanciais, que se refletem, pois, nas políticas públicas vigentes, numa perspetiva de estruturalismo funcionalista, caracterizado pelo facto de as políticas públicas se encontrarem a ser determinadas pelas condições económicas e sociais a que ora se assistem (Moreira, 2013).

O propósito destas alterações é, assumidamente, a reprivatização dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos (permissão legal conferida na alteração da Lei de Delimitação de Sectores), e, numa perspetiva de mais longo prazo, suspeita-se que também do subsector do abastecimento de água e saneamento de águas residuais.

Todavia, para atingir este fim urge, em simultâneo, alcançar a sustentabilidade económica das entidades gestoras multimunicipais e, para tal, conformaram-se o regime jurídico dos sistemas municipais e os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR). Por um lado, apresentando os primeiros a obrigação de decomposição da fatura remetida aos utilizadores finais contemplando o valor da componente respeitante aos serviços prestados pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou recolha de resíduos urbanos, com a obrigação de transferência para estas últimas de tal valor. Por outro, por via das novas atribuições da ERSAR, com seus poderes de fixação dos tarifários das entidades gestoras dos sistemas municipais.

As obrigações assim impostas às entidades municipais configuram-se como uma clara violação das prerrogativas do poder local, na forma como as mesmas se encontram consagradas na Constituição da República Portuguesa, a que se alia a perspetiva de

inconstitucionalidade dos poderes hierárquico-administrativos ora concedidos à entidade reguladora.

Relativamente às políticas de privatização do sector em estudo, pode afirmar-se que se encontram em pleno desacordo com as tendências que se registam ao nível internacional, cujos exemplos de remunicipalização se multiplicam por força da consciencialização dos efeitos negativos que tais processos impuseram/impõem – em síntese, podendo referir-se os custos mais elevados para os municípios e para os utilizadores finais e, de forma alguma, melhores níveis de prestação de serviço.

Neste encadeamento, um parêntesis para referir ainda que Portugal, nas últimas duas décadas, implementou uma concertada estratégia nestes domínios em questão, executando enormes investimentos públicos. Embora nem sempre com a celeridade desejada, ou com a eficácia pretendida, mas é certo que, com o auxílio de fundos comunitários, se dotou o país de infraestruturas básicas que o catapultaram para de entre aqueles que maiores progressos registaram neste domínio e que melhores taxas de cobertura possuem. Ou seja, pode afirmar-se, por maioria de razão, que a intervenção direta de privados nesta fase é extemporânea e desnecessária.

Por outro lado, e não obstante a diversidade das abordagens que o conceito de governança tem tido na reflexão teórica e na produção científica, a perspetiva do trabalho em rede revela-se transversal a todas, numa ótica do estabelecimento de uma rede inter-organizacional envolvida no processo de formulação e/ou implementação de uma política pública concreta. Manifestamente, esta perspetiva não se encontra assumida na produção das políticas públicas em estudo, cuja definição se configura com a aplicação de um modelo *top-down*.

Tendo assim presentes todos os argumentos apresentados, pode construir-se uma sólida fundamentação no sentido de conceber que a agregação de sistemas e a centralização do governo, bem assim como a abertura plena (realça-se o contexto de plena) à iniciativa privada, não constituirão, de todo, as adequadas estratégias no que concerne às políticas públicas para o sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos, e a auspiciada convergência tarifária (um aspeto que se retoma devido à fundamental relevância que apresenta) deve assentar numa solução de perequação intermunicipal, num esforço de todos os cidadãos, sempre com a garantia de que a provisão dos serviços é de proximidade, bem assim como de cariz público.

De facto, o abastecimento de água, o saneamento de águas residuais e a gestão de resíduos urbanos constituem serviços estruturais e insubstituíveis, essenciais ao desenvolvimento sustentável, logo, determinantes na preservação ambiental, na promoção da saúde pública e na boa prossecução de atividades económicas, refletindo-se, assim, e de sobremaneira, na qualidade de vida das populações.

São serviços prestados em regime de monopólio natural, que devem obedecer a princípios de universalidade, continuidade, adequação em quantidade e qualidade, eficiência e equidade de preços, algo que se entende que terá sempre que estar sob a

esfera direta do Estado, e nunca colocando em causa a legítima autonomia das autarquias locais neste sector, designadamente na sua componente financeira, tal como ela é consagrada na Constituição da República Portuguesa.

BIBLIOGRAFIA

Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (2013), *20 Anos do Modelo Institucional dos Serviços de Água em Portugal*, Lisboa, Europress Lda.

Alves, André Azevedo; Moreira, José Manuel (2004), *O que é a Escolha Pública?*, Cascais, Principia.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2013), *Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública*, Handbook de Administração Pública, INA Editora, Lisboa.

Asensio, Maria (2013), *Ideias, actores e instituições no processo das políticas públicas*, Handbook de Administração Pública, INA Editora, Lisboa

Bonisch, Peter; Haug, Peter; Illy, Annette; Schreier, Lukas (2011), *The Efficiency of Local Public Service Production: The impact of size and institutions*.

Bovaird, Tony; Loffler, Elke (eds) (2003), *Public Management and Governance*, London, Routledge.

Canotilho, José Joaquim Gomes (2013), *Parecer solicitado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses referente a alguns aspeto da Proposta de Lei n.º 140/XII, que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 21 de Junho de 2013.

Carpinteiro, José António Palma; Alves, André Azevedo (2010), *O Papel do Estado Social e a Regulação Independente*, Revista Liberdade e Cidadania, Ano 3, n.º 9, Junho/Setembro de 2010.

Chhotray, Vasudha; Stoker, Gerry (2009), *Governance Theory and Practice - A Cross-Disciplinary Approach*, Hampshire, Palgrave MacMillan.

Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro (Lei de Delimitação dos Sectores).

Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, republicado por via do Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto (Regime Jurídico dos Serviços de Âmbito Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro (Aprova as bases do contrato de concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos urbanos).

Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro (Aprova o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação e tratamento de água

para consumo público, quando atribuído por concessão, aprovando as respectivas bases).

Decreto-Lei n.º 103/2003, de 23 de Maio (Aditamento ao Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro).

Decreto-Lei n.º 222/2003, de 20 de Setembro (Aditamento ao Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro).

Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro (Aprova o regime geral da gestão de resíduos).

Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto (Regime Jurídico dos Serviços de Âmbito Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro (Lei Orgânica da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos).

Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho (Alteração ao Regime Jurídico dos Serviços de Âmbito Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro (Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território).

Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho (Regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos).

Decreto-Lei n.º 45/2014, de 20 de Março (Aprova o processo de reprivatização da EGF).

Despacho n.º 2339/2007, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 32, de 14 de Fevereiro (PEAASAR II).

Despacho n.º 9304/2013, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 135, de 16 de Julho (Comissão de acompanhamento para a elaboração do PENSAAR 2020).

Ewoh, Andrew; Matei, Lucica (2011), *Comparative analysis of municipal public services in Romania and the United States: The case of water and wastewater services*, 33rd European Group for Public Administration Conference in Bucharest, Romania (7-10 September 2011).

Grindle, S. M. (1991), *Public choices and policy change*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.

Gonçalves, Pedro Costa (2012), *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra, Edições Almedina.

Hall, David (2011), *The economics and politics of public sector pay and the crisis*, Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, July 2011.

Hall, David (2012), *Re-municipalising municipal services in Europe*, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, www.psiru.org, May 2012 (revised with detailed annexes on countries November 2012).

Hill, Michael; Hupe, Peter (2006), *Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy*, Policy & Politics 34.3.

Ivanyna, Maksym; Shah, Anwar (2012), *How close is our government to its people? Worldwide Indicators on Location and Decentralization*, The World Bank, East Asia and the Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit.

John, Peter (1998) *Analysing Public Policy*, Londres, Pinter.

Lei n.º 46/77, de 8 de Julho (Lei de Delimitação dos Sectores).

Lei n.º 88 -A/97, de 25 de Julho (Regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas).

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, Sétima Revisão Constitucional.

Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água).

Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (Regime Jurídico do da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais).

Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho (Regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, republicando a Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho).

Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo).

Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (Regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais).

Lei n.º 75/2013, de 29 de Agosto (Regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico).

Lei n.º 83/2013, de 9 de Dezembro (Segunda alteração à Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro - Código das Sociedades Comerciais).

Lei n.º 10/2014, de 6 de Março (Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos).

Lei n.º 12/2014, de 6 de Março (Segunda Alteração ao Regime jurídico dos Serviços de Âmbito Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

Lei 19/2014, de 14 de Abril (Bases da Política de Ambiente).

Levy, João Quinhones (2014), *A venda da EGF*, Revista Água & Ambiente, Ano XVI, n.º 182, Janeiro de 2014.

Lobina, Emanuele; Hall, David (2013), Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, Park Row, Greenwich, London SE10 9LS, UK, Newsletter n.º 1 de 16 de Dezembro de 2013.

Magone, José (2011), *The difficult transformation of State and Public Administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism*, Public Administration Vol. 89, No. 3, 2011 (756–782), Blackwell Publishing Ltd.

Martins, Filipa (2014), *Factura detalhada na água recebe cartão vermelho nas audições parlamentares*, Jornal Água & Ambiente, Ano XVI, n.º 182, Janeiro de 2014.

Martins, Filipa (2014), *Indefinição e calendário exigente marcam privatização a EGF*, Revista Água & Ambiente, Ano XVI, n.º 184, Março de 2014.

Matias, Ana Filipa Borges (2002), *Do aguadeiro ao sistema multimunicipal: a evolução do serviço público de abastecimento de água: modelos de gestão dos serviços públicos locais: os sistemas municipais e multimunicipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Matland, Richard E. (1995), *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*, Journal of public administration research and theory, Vol. 5, n.º 2, pg. 145-174.

McKinley, Dale T. (2013), *Pushing back privatization in thought and practice*, South African Review of Sociology, Vol. 44, n.º 2, 2013, pg. 131-136.

Mendes, Joana (2002), *O governo da água: gestão integrada por bacia hidrográfica na administração hídrica portuguesa*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Moreira, José Manuel (2002), *Ética, Democracia e Estado*, Cascais, Principia.

Moreira, José Manuel (2008), *A Contas com a Ética Empresarial*, Estoril, Principia.

Moreira, José Manuel; Jalali, Carlos; Alves, André Azevedo (2008), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.

Moreira, José Manuel; Alves, André Azevedo (2008), *Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal*, Estado, Sociedade Civil e Administração Pública, Coimbra, Almedina.

Moreira, José Manuel; Alves, André Azevedo (2009), *Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*, Revista Enfoques, Vol. 7, n.º 11, 2009, pg. 11-36, Universidad Central de Chile.

Moreira, José Manuel; Alves, André Azevedo (2013), *Concepções de Estado e fundamentação da prestação de Serviços Públicos*, Handbook de Administração Pública, INA Editora, Lisboa.

Palma Carpinteiro, José António; Alves, André Azevedo (2010), *O papel do Estado Social e a Regulação Independente*, Revista Liberdade e Cidadania, Ano 3, n.º 9, Junho/Setembro.

Pereira, Paulo Trigo (1999), *Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado*, I Encontro Nacional de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, Dezembro de 1999.

Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Água Residuais II (PEAASAR II), aprovado pelo Despacho n.º 2339/2007 (2.ª série), de 14 de Fevereiro.

Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período 2007-2016 (PERSU II), aprovado pela Portaria n.º 187/2007, de 12 de Fevereiro.

Portaria n.º 187/2007, de 12 de Fevereiro (PERSU II).

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press.

Proposta de alteração legislativa do Conselho de Ministros PL 113/2012, de 28 de Novembro de 2012 (Proposta de alteração da Lei Orgânica da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos).

Proposta de alteração legislativa do Conselho de Ministros PL 552/2012, de 15 de Novembro de 2012 (Proposta de alteração da Lei de Delimitação de Sectores).

Proposta DL 613/2012, de 14 de Dezembro de 2012 (Proposta de revisão do regime jurídico dos Serviços de Âmbito Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

Proposta PL/602/2012, de 3 de Janeiro de 2012 (Proposta de revisão do regime jurídico dos Serviços de Âmbito Municipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos).

Rodrigues, Miguel (2013), *Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede*, Handbook de Administração Pública, INA Editora, Lisboa.

Roeger, Alexandra; Alves, André Azevedo (2013), *Políticas Públicas no Sector das Águas e dos Resíduos - Revisão dos regimes jurídicos dos Serviços de Âmbito Municipal e Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos*, Encontro Nacional de Entidades Gestoras ENEG 2013, organizado pela Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas, Coimbra, 3 a 6 de Dezembro de 2013.

Santos, J. Albano (2013), *As políticas públicas: uma perspectiva histórica*, Handbook de Administração Pública, INA Editora, Lisboa.

Tavares, Luís; Alves, André Azevedo (2006), *The future of Portuguese Public Administration and a new agenda for Public Administration Sciences in the 21st century*, Public Administration Vol. 84, No. 2, 2006, pgs. 389–406, Blackwell Publishing Ltd.

Tavares, Maria Athayde (2013), *A ERSAR na encruzilhada das relações entre Estado e autarquias locais*, Revista Água & Ambiente, Ano XV, n.º 181, Dezembro de 2013.

Teles, Filipe (2010), *The analysis of Political Will and its role in Leadership: a study of Portuguese Mayors*, Tese de Doutoramento, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro.

Tinson, Adam; Kenway, Peter (2013), *The water industry: a case to answer*, a report by the New Policy Institute.

Tribunal de Contas (2014), *Auditoria à Regulação das Parcerias Público-Privadas no Sector das Águas*, Relatório 03/2014, 2.ª Secção, Processo 07/12 AUDIT (disponível em www.tcontas.pt).

Wollmann, Hellmut (2013), *Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany*, Handbook de Administração Pública, INA Editora, Lisboa.

www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_p_or.pdf, página electrónica consultada em 11 de Maio de 2013.

www.adp.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=1757&t=Historia, página consultada a 3 de Março de 2014.

www.europeanwater.org, consultada a 3 de Março de 2014.

www.psiru.org, página consultada a 3 de Março de 2014.

www.ionline.pt/artigos/portugal/lixo-governo-aprova-modelo-diferente-proposto-pelo-regulador/pag/-1, página consultada a 4 de Abril de 2014.

<http://portocanal.sapo.pt/noticia/22719/>, página consultada a 11 de Abril de 2014.

ANEXO

Informações complementares à Secção VI do Capítulo II

Quadro legal em alteração associado ao sector do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos

1. Lei de Delimitação de Sectores

Com a publicação da Lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, que procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, consubstancia-se uma nova realidade no que concerne à gestão de resíduos urbanos, com o acesso da iniciativa privada aos sistemas multimunicipais.

Revogando a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, no seu artigo 1.º, ponto 1., esse diploma legal dispõe que “É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes atividades económicas, salvo quando concessionadas:

a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso dos sistemas multimunicipais e municipais”.

Para efeitos do disposto na alínea a) do número 1., refere o ponto 2.: “...consideram -se, respetivamente, sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional e sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais”.

O ponto 3. do mesmo artigo refere que “No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas na alínea a) do n.º 1 são outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais”.

Já quanto ao ponto 5., “No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos referidas na alínea a) do n.º 1 são outorgadas pelo Estado e podem ser atribuídas:

a) A empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais; ou
b) A empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado”.

Por fim, o seu ponto 6. dispõe: “Mediante autorização do concedente, as concessões relativas às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas na alínea a) do n.º 1 podem ser subconcessionadas, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado”.

enquanto o ponto 7. indica que “A concessão de serviço público a que se refere a alínea c) do n.º 1 será outorgada pelo Estado ou por municípios ou associações de municípios, carecendo, nestes casos, de autorização do Estado quando as atividades objeto de concessão exijam um investimento predominante a realizar pelo Estado”.

2. Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

No artigo 1.º dos seus Estatutos, no ponto 1., “A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, adiante designada ERSAR, pessoa coletiva de direito público, é uma entidade administrativa independente com funções de regulação e de supervisão, dotada de autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio e que se encontra adstrita ao ministério com atribuições na área do ambiente”.

No ponto 2., “A ERSAR tem por missão a regulação e a supervisão dos sectores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, abreviadamente designados por serviços de águas e resíduos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano”.

Em sede do disposto quanto às suas atribuições, artigo 5.º, e referindo alguns dos pontos mais relevantes para o estudo em elaboração, no ponto 1. pode ler-se: “São atribuições genéricas da ERSAR assegurar a regulação e a supervisão dos serviços de águas, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, promovendo o aumento da eficiência e da eficácia na sua prestação, considerando a proteção dos direitos e interesses dos utilizadores, assegurando a existência de condições que permitam a obtenção do equilíbrio económico e financeiro por parte das atividades dos sectores regulados exercidos em regime de serviço público, bem como o exercício das funções de autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano junto de todas as entidades gestoras de abastecimento de água”.

No ponto 2. do mesmo artigo, “São atribuições da ERSAR de regulação estrutural do sector:

- a) Colaborar com a Assembleia da República e com o Governo na formulação das políticas públicas e dos diplomas respeitantes aos serviços regulados;
- b) Contribuir para a racionalização e a resolução de disfunções respeitantes aos serviços regulados e a organização do sector, bem como acompanhar e reportar a implementação dos seus planos estratégicos;
- c) Contribuir para a clarificação das regras de prestação destes serviços através da emissão de regulamentos e recomendações, e acompanhar a aplicação desses regulamentos e recomendações e da legislação em vigor”.

No seu ponto 3., “São atribuições da ERSAR de regulação comportamental em matéria económica:

- a) Fixar as tarifas para os sistemas de titularidade estatal, assim como supervisionar outros aspeto económico-financeiros das entidades gestoras dos sistemas de titularidade estatal, nomeadamente emitindo pareceres, propostas e recomendações, nos termos definidos na legislação e na regulamentação aplicáveis;
- b) Regulamentar, avaliar e auditar a fixação e aplicação de tarifas nos sistemas de titularidade municipal, qualquer que seja o modelo de gestão, nos termos definidos na legislação e na regulamentação aplicáveis;

- c) Emitir recomendações sobre a conformidade dos tarifários dos sistemas municipais com o estabelecido no regulamento tarifário e demais legislação aplicável, bem como fiscalizar e sancionar o seu incumprimento;
- d) Emitir, nas situações e termos previstos na lei, instruções vinculativas quanto às tarifas a praticar pelos sistemas de titularidade municipal que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor;
- e) Garantir a faturação detalhada pelas entidades prestadoras dos serviços, num quadro de identificação decomposta das várias parcelas que compõe o valor final da fatura, visando a desagregação, perante o utilizador final, das diferentes componentes dos custos respeitantes às atividades de águas, saneamento, gestão de resíduos e outros”.

Constituem ainda, como disposto no ponto 4., “atribuições da ERSAR de regulação comportamental:

- a) Fiscalizar o cumprimento pelas entidades titulares e gestoras das disposições legais, regulamentares e contratuais aplicáveis, nomeadamente nas fases de criação, concurso, contratualização, alteração contratual, reconfiguração e extinção, garantindo o interesse público e a legalidade;
- b) Assegurar a regulação da qualidade da água para consumo humano junto de todas as entidades gestoras de abastecimento de água, nos termos definidos em legislação aplicável, promovendo a melhoria da sua qualidade e universalidade, avaliando o desempenho dessas entidades;
- c) Assegurar a regulação da qualidade de serviço prestado aos utilizadores pelas entidades gestoras, promovendo a melhoria dos níveis de serviço, avaliando o desempenho dessas entidades, comparando as entidades entre si e premiando casos de referência;
- d) Promover a comparação e a divulgação pública da atividade das entidades gestoras, materializando um direito fundamental de acesso à informação que assiste a todos os utilizadores e consolidando uma cultura de disponibilização de informação concisa, credível e de fácil interpretação;
- e) Assegurar a salvaguarda dos direitos e interesses dos utilizadores em relação a tarifas, serviços e qualidade de serviço e promover a resolução de litígios destes com as entidades gestoras;
- f) Fomentar a participação dos utilizadores dos serviços, criando mecanismos de aconselhamento e divulgação de informação;
- g) Conhecer as reclamações dos utilizadores e os conflitos que envolvam as entidades gestoras, analisando-as, promovendo o recurso à conciliação e arbitragem entre as partes como forma de resolução de conflitos e tomando as providências que considere urgentes e necessárias”.

No seguimento do estudo dos Estatutos da ERSAR, importa referir o disposto no seu Capítulo II - Exercício de poderes de autoridade, sancionatórios e regulamentares.

Assim, no seu artigo 8.º, “No exercício das suas atribuições, a ERSAR assume os direitos e as obrigações atribuídos ao Estado nas disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente quanto à cobrança coerciva de contribuições, taxas, rendimentos do serviço e outros créditos”.

No artigo 9.º - Poderes de autoridade – no seu ponto 1. “A ERSAR exerce os poderes de autoridade necessários à prossecução das suas atribuições, designadamente através da realização de ações de inspeção, fiscalização e auditoria”, podendo, como refere o ponto seguinte, os seus trabalhadores usar de prerrogativas como o livre acesso a todas as instalações, infraestruturas e equipamentos das entidades gestoras, bem

como obter, por qualquer forma, cópias ou extratos dos documentos controlados, bem como recolher amostras, equipamentos e materiais para a realização de análises e testes, consulta, suporte ou junção aos relatórios, processos ou autos e, ainda, proceder ao exame de quaisquer elementos indispensáveis ao desenvolvimento das referidas ações. Na alínea d) do mesmo ponto 2., “Determinar a suspensão ou a cessação de atividades e o encerramento de instalações, na sequência do incumprimento de medida cautelar requerida pelo conselho de administração”.

Constituindo também matéria de relevo, refere-se o artigo 10.º - Poderes sancionatórios. O mesmo dispõe que “À ERSAR compete processar as contraordenações e aplicar as coimas correspondentes e ainda as demais sanções aplicáveis às infrações das leis e regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe esteja cometida, bem como as resultantes do incumprimento das suas próprias determinações, nos termos previstos na lei”.

Já quanto ao Poder regulamentar, disposto no seu artigo 11.º, “Compete à ERSAR elaborar e aprovar regulamentos com eficácia externa no quadro das respetivas atribuições, sem prejuízo de outras que venham a ser definidas por lei, nomeadamente no que respeita a:

- a) Tarifários, nos termos definidos no artigo 13.º;
- b) Qualidade de serviço, designadamente através da definição de níveis mínimos de qualidade e das compensações devidas em caso de incumprimento;
- c) Relações comerciais, através da definição de regras de relacionamento entre as entidades gestoras em alta e em baixa e entre estas últimas e os respetivos utilizadores, nomeadamente no que respeita às condições de acesso e contratação do serviço, medição, faturação, pagamento e cobrança e prestação de informação e resolução de litígios, regulamentando os respetivos regimes jurídicos e a proteção dos utilizadores de serviços públicos essenciais;
- d) Procedimentos regulatórios inerentes ao seu relacionamento com as entidades sujeitas à sua intervenção, no âmbito das respetivas atribuições, concretizando a forma e o prazo para exercício das competências do conselho de administração em matéria de regulação;
- e) Procedimentos de aprovação dos produtos em contacto com a água para consumo humano, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho.

Ao nível do artigo 12.º - Procedimento regulamentar – pode ler-se no seu ponto 1. “Sem prejuízo da consulta dos órgãos consultivos da ERSAR, a aprovação ou alteração de qualquer regulamento que contenha disposições com eficácia externa, cuja aprovação seja da sua competência, é precedida da realização de um período de consulta pública, nos termos da lei, de duração não inferior a 30 dias úteis, salvo se situações de urgência devidamente fundamentadas motivarem a definição de prazo inferior, durante o qual os interessados podem emitir os seus comentários e apresentar sugestões”. No ponto 2., “Para efeitos do número anterior, a ERSAR informa os membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e da defesa do consumidor, as entidades titulares dos serviços, as entidades gestoras abrangidas pelo âmbito do regulamento e as associações de consumidores de interesse genérico e o público em geral do projeto de regulamento elaborado, facultando –lhes o acesso ao texto respetivo e disponibilizando -o na sua página na Internet”. No ponto 3., “Decorrido o período de consulta pública, a ERSAR elabora e publicita na sua página na Internet um relatório de análise dos comentários e sugestões formulados, no qual fundamenta as decisões tomadas, podendo remeter para documento complementar as justificações detalhadas”. Por fim, no ponto 4., “Os regulamentos da ERSAR com eficácia externa são publicados na 2.ª série do *Diário da República* e disponibilizados na página na Internet da ERSAR”.

Ainda ao abrigo do presente enquadramento se entende como fulcral apresentar o disposto no artigo 13.º dos Estatutos da ERSAR, referente aos Regulamentos tarifários. No seu ponto 1., “A ERSAR aprova regulamentos tarifários para os serviços de águas e de resíduos nos quais são estabelecidas:

a) Regras de definição, fixação, revisão e atualização dos tarifários de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos, em obediência aos seguintes princípios:

i) Recuperação económica e financeira dos custos dos serviços em cenário de eficiência;

ii) Preservação dos recursos naturais e promoção de comportamentos eficientes pelos consumidores;

iii) Promoção da acessibilidade económica dos utilizadores finais domésticos, nomeadamente através de tarifários sociais;

iv) Promoção da equidade nas estruturas tarifárias, atendendo à dimensão do agregado familiar, com especial ponderação, no caso dos utilizadores domésticos, das famílias numerosas, privilegiando captações de água mais justas e eficientes, para todos os utilizadores;

v) Estabilidade e previsibilidade por parte das entidades reguladas;

b) Regras de contabilidade analítica na ótica estrita da separação contabilística das atividades reguladas entre si e relativamente às demais atividades eventualmente exercidas pelas entidades gestoras;

c) Regras de convergência tarifária, que, com carácter excepcional, permitam a derrogação transitória do princípio da cobertura dos encargos, incorridos em cenário de eficiência, associados à prestação do serviço;

d) Regras de recuperação de eventuais excessos ou insuficiências de encargos gerados;

e) Regras de reporte de informação para verificação do cumprimento das normas aplicáveis;

f) Regras e procedimentos de fiscalização.

No ponto 2., “Os regulamentos tarifários referidos no número anterior atendem às especificidades das situações de gestão delegada de serviços de titularidade estatal que, nos termos de diploma legal, efetuem transferências para sistemas multimunicipais”.

3. Regime jurídico dos Serviços de Âmbito Multimunicipal de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais e Gestão de Resíduos Urbanos

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 92/2013, em 11 de Julho, no seu artigo 1.º, ponto 1., “O presente Decreto-Lei tem por objeto o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos, doravante designados sistemas multimunicipais”.

São estes, no seu ponto 2., definidos como sendo aqueles que “...sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional, sendo a criação destes sistemas de titularidade estatal precedida de parecer dos municípios territorialmente envolvidos, a emitir nos termos previstos no presente Decreto-Lei”. No ponto 3. do mesmo artigo, “A exploração e a gestão dos sistemas multimunicipais pode ser diretamente efetuada pelo Estado ou atribuída, em regime de concessão, a entidade de natureza empresarial, a qual, no caso de sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e

de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, deve ter capitais exclusivamente públicos ou resultar da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas.

No âmbito do artigo 2.º, que elenca os Princípios gerais, pode ler-se no seu ponto 1., “São os seguintes os princípios fundamentais do regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais:

- a) O princípio da prossecução do interesse público;
- b) O princípio do carácter integrado dos sistemas;
- c) O princípio da eficiência;
- d) O princípio da prevalência da gestão empresarial”.

Ponto 2., “Tendo em vista a concretização dos princípios enunciados no número anterior, é obrigatória para os utilizadores, por aplicação direta do Decreto-Lei que proceda em concreto à criação e à concessão de cada sistema multimunicipal, a ligação aos sistemas previstos no presente Decreto-Lei e, se for caso disso, a criação de condições para harmonização com os respetivos sistemas municipais”, que, para seus efeitos, são considerados utilizadores os municípios e qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada, no caso de distribuição e recolha direta integrada em sistemas multimunicipais.

A Criação de sistemas multimunicipais é referida ao abrigo do artigo 3.º, em que, no seu ponto 2., “Podem ser criados sistemas multimunicipais por agregação de sistemas multimunicipais existentes cujo âmbito territorial fique, total ou parcialmente, abrangido pelo novo sistema criado”. No ponto 3., “A agregação de sistemas multimunicipais, em consequência da criação de sistemas multimunicipais nos termos do número anterior, tem como efeito a extinção dos sistemas agregados e da concessão atribuída às respetivas entidades gestoras, bem como a extinção destas últimas”, e, no ponto 4., “Os direitos e as obrigações das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais extintos transferem-se para a entidade gestora do novo sistema multimunicipal na data da produção dos efeitos previstos no número anterior, designadamente as respetivas posições contratuais nos contratos que, à data da agregação dos sistemas, se encontrem em vigor, considerando-se as menções aos contratos de concessão celebrados com as entidades gestoras extintas como efetuadas ao contrato de concessão celebrado com a nova entidade gestora”. Em continuação, no ponto 5., “Os contratos de fornecimento, de recolha e de entrega e os contratos de cedência de infraestruturas celebrados com as entidades gestoras extintas que, nos termos do número anterior, se transferem para a nova entidade gestora, mantêm-se em vigor, com a garantia de não agravamento dos valores mínimos garantidos previstos nos contratos de fornecimento e de recolha nos termos da anterior concessão, até serem substituídos, mediante acordo das partes, por novos contratos que procedam à sua adaptação às condições da nova concessão”.

Relativamente à Participação das autarquias locais, tal como disposto no artigo 4.º, ponto 1., “A criação dos sistemas multimunicipais deve ser precedida de parecer dos municípios territorialmente envolvidos”, devendo ser remetido para tal o projeto de criação do sistema, instruído com o respetivo estudo de viabilidade económico-financeira, a minuta do contrato de concessão e o projeto dos estatutos da nova entidade gestora.

No ponto 4. “Os municípios servidos por sistemas multimunicipais podem deter uma participação maioritária no capital da entidade gestora de sistemas multimunicipais”, enquanto no ponto 5. “A participação de entidades privadas no capital social de entidades gestoras de sistemas multimunicipais depende do respeito pelas disposições legais aplicáveis, incluindo as de natureza pré-contratual”, sendo que, para tais efeitos, e como refere o ponto 6., “são tidos em consideração os pressupostos, requisitos, condições ou controlos a que as entidades privadas tenham sido submetidas num Estado membro do Espaço Económico Europeu, desde que equivalentes ou comparáveis quanto à finalidade”. “O membro do Governo responsável pela área do ambiente tem, relativamente às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de capitais exclusivamente públicos, poderes de fiscalização, direcção, autorização, aprovação e suspensão dos respetivos atos”, segundo o disposto no ponto 7.

Relevante é a sucessão de entidades gestoras de sistemas multimunicipais, tal como disposto no artigo 6.º No ponto 1., “No caso de sistemas multimunicipais criados por agregação de sistemas multimunicipais anteriores, o capital social da nova entidade gestora é definido com base no capital social das entidades gestoras extintas e a participação dos acionistas é fixada em termos proporcionais, tendo por referência a participação nominal dos acionistas no capital social das entidades gestoras extintas”. Já no ponto 2., “Na situação prevista no número anterior, os municípios, acionistas da entidade gestora do novo sistema multimunicipal mantêm, independentemente da sua participação social, os direitos de que eram titulares em virtude do disposto na lei comercial, enquanto acionistas das entidades gestoras extintas”. No ponto 3., “O exercício dos direitos de voto e dos direitos previstos no n.º 8 do artigo 392.º do Código das Sociedades Comerciais dos municípios enquanto acionistas é adequado na proporção da sua participação no capital social da entidade gestora do novo sistema multimunicipal, sem prejuízo, neste último caso, do que especificamente disponham os estatutos de cada entidade gestora a respeito das regras especiais de eleição de administradores pelas minorias acionistas”. Há previsto, no ponto 4., “...o direito de alienação das respetivas participações sociais a terceiras entidades, em observância do disposto nos estatutos de cada entidade gestora, os municípios acionistas podem acordar com a nova entidade gestora que esta adquira a participação social de que esses municípios são titulares nessa entidade gestora, ficando esta com ações próprias”. Porventura relevante ainda é o facto de estar disposta a possibilidade de os municípios em causa podem compensar, na parte correspondente, eventuais débitos que, enquanto utilizadores do sistema, tenham perante a entidade gestora.

Passando ao artigo 7.º - Gestão de sistemas multimunicipais – no ponto 1. “A gestão de sistemas multimunicipais tem por objetivo garantir a qualidade e a continuidade dos serviços públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos”. De acordo com o ponto 2., “As entidades gestoras de sistemas multimunicipais estão incumbidas, essencialmente, da realização das seguintes missões de interesse público:

a) Assegurar, nos termos aprovados pela entidade legalmente competente, de forma regular, contínua e eficiente, o abastecimento de água e a recolha, tratamento e rejeição de efluentes, bem como a recolha e tratamento de resíduos sólidos;

b) Promover a concepção e assegurar a construção e exploração, nos termos dos projetos aprovados pela entidade legalmente competente, das infraestruturas, instalações e equipamentos necessários à captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, à recolha, tratamento e rejeição de efluentes e à recolha e tratamento de resíduos sólidos;

c) Assegurar a reparação e a renovação das infraestruturas e instalações referidas na alínea anterior, de acordo com a evolução das exigências técnicas e no respeito pelos parâmetros sanitários aplicáveis;

d) Garantir, sob a fiscalização das entidades competentes, o controlo da qualidade da água para consumo humano e das águas residuais, bem como dos meios receptores em que estas são rejeitadas, de acordo com os parâmetros legais e regulamentares aplicáveis”. Relevante é o constante no ponto 4., “Na medida em que seja necessária uma articulação entre os sistemas municipais e as infraestruturas que as entidades gestoras de sistemas multimunicipais detêm, gerem ou exploram, tais entidades devem criar condições de acesso equivalente e não discriminatório a essas mesmas infraestruturas às entidades gestoras de sistemas municipais. Por fim, no ponto 5., “A gestão de sistemas multimunicipais encontra-se submetida à supervisão da entidade reguladora competente, nos termos legalmente previstos”.

Ao nível da Concessão, no disposto no artigo 8.º pode ler-se: “O Decreto-Lei que estabelece a concessão deve prever obrigatoriamente:

a) O prazo do contrato;

b) A aprovação das tarifas a cobrar pela entidade legalmente competente;

c) A possibilidade de resgate e de sequestro;

d) Os poderes do concedente”.

Outro dos aspeto de relevo, e que, por isso, importa explanar, prende-se com o artigo 9.º - Prazo da concessão. No seu ponto 1., “Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a duração do contrato de concessão da exploração e gestão de sistemas multimunicipais, incluindo eventuais prorrogações, não pode exceder 50 anos a contar da data da celebração do contrato de concessão, devendo encontrar-se justificada no estudo de viabilidade económico-financeira subjacente à concessão”. “No caso de sistema multimunicipal criado por agregação de sistemas multimunicipais, na contagem do prazo da concessão atribuída à entidade gestora do sistema multimunicipal agregado não é considerado o tempo decorrido no domínio das concessões extintas”, refere o seu ponto 3.

(um parêntesis para referir que os contratos existentes à data pressupõem um período de vigência de 30 anos).

O Artigo 10.º alude à Propriedade dos bens afetos à concessão, referindo, sucintamente, que enquanto durar a concessão, a entidade gestora do sistema multimunicipal detém a propriedade dos bens afetos à concessão que não pertençam ao Estado e aos municípios, transferindo-se, livres de quaisquer ónus ou encargos e em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, sem qualquer indemnização, para uma entidade intermunicipal ou associação de municípios para a realização de fins especiais, representativa de todos os municípios utilizadores do sistema multimunicipal, ou, em alternativa, para o conjunto desses municípios

utilizadores, mediante o exercício do respetivo direito de opção e o pagamento à entidade gestora do valor a que esta tenha direito, nos termos definidos. O ponto 7 revela-se importante para o estudo, como se verá no âmbito na discussão, pelo que se transcreve: “Em caso de criação de sistemas multimunicipais por agregação de sistemas multimunicipais, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 3.º, no termo da concessão atribuída às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais extintos, os bens que estas sejam proprietárias nos termos do n.º 1 transferem -se para a entidade gestora do novo sistema multimunicipal, aplicando -se o regime previsto nos n.os 2 a 6 do presente artigo no termo da concessão a esta atribuída”.

No artigo 11.º, “Até à publicação do diploma legal que proceda à sua extinção, mantêm-se em vigor os sistemas multimunicipais atualmente existentes, com exceção do sistema multimunicipal da área da Grande Lisboa, que se extingue com a entrada em vigor do presente Decreto-Lei”.

FIM

