



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DO
AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL
PALÁCIO DE SÃO BENTO
1249-068 LISBOA

V/REF.

N/REF. OFI_1232/2014

DATA: 2014-10-20

ASSUNTO: PJI Nº 658/XII/4ª (PCP) | PARECER DA ANMP

Em resposta ao pedido de emissão de parecer sobre o PJI 658/XII-PCP relativo à reprivatização da Empresa Geral de Fomentos, S.A. (EGF), junto se enviam as posições da Associação Nacional de Municípios Portugueses que dão resposta ao pedido formulado.

Com os melhores cumprimentos

Rui Solheiro

Secretário-geral da ANMP



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

PROJETO DE DIPLOMA QUE CONSAGRA O PROCESSO DE ALIENAÇÃO DAS AÇÕES REPRESENTATIVAS DO CAPITAL SOCIAL DA EMPRESA GERAL DO FOMENTO, S.A. (EGF) – PRIVATIZAÇÃO DA EGF

PARECER DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia enviou à Associação Nacional de Municípios Portugueses para emissão de parecer urgente o projeto de diploma que consagra o processo de alienação das ações representativas do capital social da Empresa Geral do Fomento, S.A. (EGF).

Trata-se de uma matéria relativamente à qual a Associação Nacional de Municípios Portugueses tem vindo a dar particular atenção. Com efeito, o assunto foi discutido no XXI Congresso da ANMP, foi discutido em reuniões descentralizadas entre o Ministro do Ambiente, representantes da EGF e representantes dos municípios e foi discutido em reunião entre a Direção da ANMP e o Ministro do Ambiente.

Neste sentido, a posição assumida no presente parecer resulta dos contributos recolhidos junto dos municípios e dos sistemas intermunicipais de gestão de resíduos, mas resulta também das posições assumidas nos momentos referidos no parágrafo anterior.

Assim – e como ponto prévio – **reafirma-se a posição aprovada por unanimidade no XXI Congresso da ANMP:**

- ¹ O XXI Congresso da ANMP considera a reestruturação dos setores da água e dos resíduos como assunto a merecer particular atenção, defendendo que o Estado (central e autarquias) deve repensar o modelo de gestão tendo em vista a melhoria da eficiência, visando a manutenção de um serviço público de excelência, pondo de lado a privatização de qualquer um destes setores.

- ¹ E quando tanto se fala em novos modelos de gestão, importa lembrar que no atual quadro legislativo existem já opções que permitem o aprofundamento dos modelos existentes, designadamente com as chamadas parecerias públicas-públicas (Estado central/municípios) que visam maior eficiência da gestão pública, aumento da participação dos interessados e a otimização dos sistemas, num quadro de manutenção do serviço público e de intervenção permanente e vinculativa dos municípios.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

→ O XXI Congresso da ANMP afirma assim o seu total desacordo relativamente a qualquer tentativa de privatização destes serviços e alerta para os perigos que daí poderão advir nomeadamente se os municípios que integram sistemas multimunicipais optarem – em caso de privatização desses sistemas – por passarem a integrar sistemas vizinhos de cariz intermunicipal ou modelos de parcerias públicas.

Sobre a privatização do setor dos resíduos, eufemisticamente designada de “reestruturação”, a ANMP considera que num processo como o anunciado, o Estado Central não pode deixar de respeitar os municípios enquanto parceiros estratégicos na construção do modelo vigente, enquanto responsáveis pelos níveis de excelência atingidos neste domínio, enquanto clientes dos sistemas multimunicipais e, naturalmente, enquanto representantes legítimos dos interesses das populações.

Note-se que os municípios transferiram o que eram as suas obrigações legais para uma empresa pública de capitais públicos, numa ótica de defesa do interesse público, criando uma parceria para resolução de problemas relacionados com a saúde pública e ambiental. Estes princípios serão agora abandonados estando todo o processo legislativo a ser feito por forma a retirar aos municípios parceiros poder de intervenção, criando situações de facto que os afastam do poder decisório. Ora, sendo legítimo concluir que os municípios aceitaram aquele negócio - só e apenas - porque o seu sócio maioritário era, direta ou indiretamente, o Estado, qualquer alteração a este pressuposto consubstancia uma clara violação da confiança contratual.

Em causa estarão também os pactos sociais das empresas, acordos parassociais criadas no âmbito das parcerias municípios/EGF que têm como princípio que, para decisões de natureza estratégica, o parecer destes é vinculativo. A relação criada ao longo dos anos permitiu criar laços de confiança em que este princípio se aplica à generalidade das decisões das empresas com poucas situações de conflito entre sócios. Objetivamente ambas as entidades tinham em linha de conta o princípio de defesa do interesse público, da sustentabilidade e qualidade dos sistemas e da defesa duma tarifa justa e equilibrada, o que foi conseguido ao longo dos anos.

Reitera-se a proposta apresentada pela ANMP em reunião com Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, no sentido de o Governo promover reuniões descentralizadas, sistema a sistema, com todos os municípios utilizadores de cada um desses sistemas.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

Importa ter presente que aos sistemas multimunicipais que constituem o universo da EGF foi-lhes atribuída a responsabilidade, que ainda hoje faz parte da sua missão, de contribuir para a resolução dos problemas nacionais ao nível dos resíduos urbanos, num quadro de sustentabilidade económica, financeira, técnica, social e ambiental. Com um papel fundamental no apoio à estruturação e definição das políticas de ambiente na área dos resíduos, a EGF assume como eixo prioritário contribuir para o cumprimento das estratégias e metas nacionais e comunitárias para o setor.

Em parceria com os municípios, a EGF assumiu-se como grande impulsionadora dos objetivos dos planos estratégicos de RSU, desenvolvendo esforços que permitiram a Portugal atingir indicadores ambientais de excelência na área dos resíduos, destacando-se a desativação, o encerramento e a recuperação ambiental de centenas de lixeiras existentes no país, a par da construção de infraestruturas adequadas ao tratamento e valorização de RSU.

Estranha-se aliás – e discorda-se – o teor do preâmbulo do projeto de diploma em análise quando este justifica a opção de privatizar com a necessidade de garantir o *“cumprimento de metas nacionais e europeias de índole ambiental, a acessibilidade das populações servidas aos serviços de resíduos, (...) a promoção de soluções de maior eficiência e eficácia económica que assegurem a prestação aos utilizadores dos sistemas de um serviço público de excelência (...)”*. Este texto parece fazer tábua rasa de relatórios publicados – nomeadamente os produzidos pela entidade reguladora – que referem, com base nos dados mais recentes (2011), entre outros aspetos:

- a) *“Na avaliação das entidades gestoras de gestão de resíduos urbanos, mesmo tendo em conta os elevados níveis de exigência definidos a partida pela ERSAR, os resultados demonstraram uma qualidade do serviço global positiva”;*
- b) *“Conclui-se que, a nível nacional, a acessibilidade económica do serviço em alta e em baixa é boa face aos tarifários atualmente praticados, indiciando espaço para a adaptação tarifária a uma tendencial recuperação de custos”;*
- c) *“Conclui-se que na alta a totalidade das entidades apresenta boa acessibilidade física do serviço de processamento de resíduos urbanos, com total uniformidade inter-regional. Na baixa a maioria das entidades apresenta boa acessibilidade física do serviço de recolha indiferenciada, com grande uniformidade inter-regional”;*



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

- d) *“Conclui-se que, a nível nacional, a acessibilidade física do serviço é boa no processamento de resíduos urbanos em alta, sendo igualmente boa no serviço de recolha indiferenciada, em baixa, mesmo quando utilizado um critério de comodidade de distância mínima do equipamento de deposição aos alojamentos”*
- e) *“A qualidade do serviço (...) na gestão de resíduos urbanos em Portugal tem vindo a melhorar consideravelmente nas últimas três décadas.”*

Os resíduos constituem um setor estratégico para o desenvolvimento do País exigindo uma gestão adequada que contribua para a sustentabilidade ambiental, a saúde pública e a qualidade de vida das populações. Por esta razão as empresas do universo EGF foram criadas, pensadas e projetadas como empresas públicas, assente no princípio claro de que a **gestão do serviço público incumbe aos representantes eleitos pelas populações**. A alienação da totalidade do capital da EGF não pode, assim, ser pensada apenas como uma (importante) operação financeira. Esta alienação traduzir-se-á na concentração do poder de decisão sobre investimentos essenciais ao bem-estar e qualidade de vida de 6 milhões de cidadãos numa única entidade privada, que à margem de mandato democrático passará a deter o poder de, entre outros, determinar níveis de cobertura e tarifários de serviços essenciais à população.

À falta de informação detalhada e conclusiva pode inferir-se que a privatização da EGF coloca em risco a qualidade e sustentabilidade dos serviços e potencia o agravar das tarifas e a diminuição do investimento efetuado no setor, assim como um afastamento dos municípios na gestão de proximidade deste serviço público

Matéria não menos importante é a que se prende com os trabalhadores que desenvolvem a sua atividade nestas empresas e que poderão ver o seu posto de trabalho em risco, uma vez que com esta privatização, se poderá pretenderá reduzir os custos do trabalho, agravando-se problemas que já existem neste setor fortemente marcado pelos baixos salários e a precarização das relações de trabalho.

O preâmbulo do projeto de diploma em análise refere a **“articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses”**. Ora importa clarificar o seguinte:

- 1 **A ANMP emitiu parecer desfavorável** à alteração à Lei de Delimitação de Setores, que abriu caminho à privatização da EGF;



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

- 2 **A ANMP emitiu parecer desfavorável** à alteração ao regime jurídico dos serviços multimunicipais de águas e resíduos, que veio permitir que a exploração e gestão das atividade de recolha e tratamento de RSU possam ser atribuídas a empresa cujo capital social seja maioritária ou integralmente privado;
- 3 A ANMP apresentou ao Governo um conjunto de objetivos necessários à salvaguarda da inalienável garantia de serviço público que, até ao momento, **não estão fixados em qualquer tipo de diploma legal**;
- 4 A ANMP apresentou ao Governo um conjunto de aspetos que carecem de clarificação no âmbito da definição de um novo modelo de negócio, **que até ao momento não foram clarificados**;
- 5 A ANMP, ciente da necessidade da adaptação tarifária a uma tendencial recuperação de custos, manifestou ao Governo disponibilidade para trabalhar em conjunto esta matéria, **não tendo até ao momento recebido qualquer resposta**, nomeadamente em sede de discussão do projeto de regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos.
- 6 A ANMP, até ao momento, **apenas foi envolvida na discussão de um resumo** do que poderá vir a ser o Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos | PERSU 2020, plano estruturante de toda a reestruturação que se queira fazer no domínio dos resíduos urbanos.

Relativamente ao articulado do projeto de diploma que consagra o processo de alienação das ações representativas do capital social da Empresa Geral do Fomento, S.A. (EGF), considera-se:

Discorda-se do modelo geral escolhido dada a impossibilidade de ser exercido, pelos municípios integrantes dos diversos sistemas intermunicipais em operação, um direito de preferência sobre as ações detidas em cada um desses sistemas pela EGF. A constituição de um tal direito de preferência abriria a porta para a possibilidade de haver maioria (no limite, totalidade) de capital público nessas concessionárias aprofundando-se assim as preocupações centrais de interesse geral que devem nortear uma operação desta natureza.

Se por um lado se reconhece que as características do serviço prestado por esses sistemas exigem uma escala e uma capacidade financeira fora do comum, também não se vê, por outro lado, que uma estrutura empresarial supramunicipal exclusivamente detida por municípios (quando assim o desejem, bem entendido, e na base das



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

organizações já existentes) não seja capaz não seja capaz de cumprir com eficácia, eficiência e qualidade as tarefas que a essas organizações estão acometidas.

Recorda-se igualmente que as limitações ao endividamento municipal que hoje estão vertidas na lei, constituir-se-iam, num tal cenário, num garante suficiente de que a gestão dessas estruturas intermunicipais seria levada a cabo nos termos da mais prudente e sã gestão.

Sem prescindir, importa também salientar alguns aspetos em que o interesse dos municípios e, por conseguinte, o interesse público, pode, porventura, sofrer alguma ameaça ou, pelo menos, necessitar, a nosso ver, de algum reforço no plano jurídico. É o caso, por exemplo, da remissão para o “caderno de encargos” da fixação das condições de “prazo e preço” nas alienações ao vencedor do concurso das ações dos municípios nas concessionárias existentes que aquele deva adquirir no âmbito do exercício da opção de venda prevista no artigo 11º da proposta de Decreto-Lei.

Considera-se que importa estabelecer, no próprio Decreto-Lei, patamares mínimos para esses mesmos valores e que esses mesmos limites não devem ficar por uma mera consideração do presente valor contabilístico das ações com desconsideração das perspetiva de lucros futuros que esses concessionários integram.

Artigo 2º | Processo

O n.º 3 prevê que ao concurso público de alienação das ações da EGF não se aplica o disposto no Código dos Contratos Públicos. Trata-se de uma opção político-legislativa relativamente à qual poder-se-á questionar, por um lado, se é a melhor opção atendendo a que o CCP regula os procedimentos pré-contratuais de formação de todos os contratos públicos e, por outro lado, se a mesma é ou não admissível à luz do Direito Comunitário.

Artigo 3.º | Fases do concurso

Atentas as fases previstas parece-nos que o procedimento de concurso público constante da proposta de Decreto-Lei se aproxima do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação regulado no CCP, apesar dos normativos relativos a tal procedimento de formação contratual não serem, nem supletivamente, aplicáveis ao processo de reprivatização em apreço. Relativamente às fases do concurso público constantes do artigo 3.º e atento o disposto no artigo 9.º do projeto, afigura-se-nos que o n.º 2 devia também fazer alusão à fase, eventual, de negociações.

Artigo 5.º | Fase de apresentação de propostas não vinculativas



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

A presente proposta em matéria de requisitos a preencher pelos interessados parece-nos carecer de alguma concretização, atento o grau de indeterminação e a subjetividade dos mesmos, propondo-se, por exemplo, a clarificação do que o Legislador considera como “idoneidade” ou como “preço adequado para a aquisição das ações”.

Artigo 6.º | Critérios de seleção para a fase de apresentação de propostas não vinculativas

O disposto em tal normativo parece-nos redundante, não acrescenta nada relativamente ao artigo 5.º.

EM SUMA,

O projeto de diploma que consagra o processo de alienação das ações representativas do capital social da Empresa Geral do Fomento, S.A. apresentado à Associação Nacional de Municípios Portugueses para emissão de parecer é apenas **uma breve peça de um puzzle de indefinições que continua por articular com os municípios**: de entre tantas outras indefinições, carecem de clarificação os aspetos que se prendem com a salvaguarda do serviço público, a evolução tarifária e a manutenção dos Interesses dos municípios enquanto parceiros estratégicos no setor e legítimos representantes das populações.

A ANMP reitera o seu desacordo face à intenção de alienação da totalidade do capital da EGF ao setor privado devendo o Governo – em conjunto com os municípios – encontrar uma solução que consubstancie a defesa real das necessidades e interesses das populações, dos municípios, do País, em matéria de serviço público de gestão de resíduos urbanos.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses emite parecer desfavorável ao projeto de diploma que consagra o processo de alienação das ações representativas do capital social da empresa geral do fomento, S.A. (EGF), apresentado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Coimbra, 28 de janeiro de 2014



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

BASES DA CONCESSÃO DOS SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS DE RESÍDUOS URBANOS

PARECER DA ANMP

O Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre o projeto de decreto-lei que aprova as bases da concessão dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos.

Em nota prévia importa referir que a ANMP solicitou em 28 de novembro de 2013 a apresentação deste projeto diploma, por se considerar que no quadro da privatização da EGF, que apesar de todos os nossos pareceres desfavoráveis o Governo insiste em concretizar, o seu conteúdo poderia vir a minorar os efeitos de tal privatização, nomeadamente no que se refere à salvaguarda do interesse dos Cidadãos e dos municípios e à garantia do serviço público.

Tal pedido foi sendo reiterado ao longo de cinco meses sem outra resposta por parte do Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Ambiente que não a de que o projeto estaria em fase final de redação para ser enviado à ANMP. Estranha-se tal atitude e manifesta-se total desacordo pelo facto de o projeto de diploma ter sido enviado à ANMP no final da tarde do dia 11 de abril com escassos dez dias de prazo para análise e emissão do referido parecer.

Neste sentido, e não obstante eventuais aditamentos que possam vir a ser introduzidos numa análise mais aprofundada que a matéria em causa exige, relativamente ao projeto de decreto-lei que aprova as bases da concessão dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos, a Associação Nacional de Municípios Portugueses considera:

1. Relativamente ao preâmbulo do diploma existe um conjunto de aspetos que importa corrigir e/ou clarificar, a saber:



- 1.1. Refere-se a reorganização do setor dos resíduos – sempre entendida como privatização da EGF – como a solução para a resolução de problemas ambientais e de sustentabilidade económico-financeira do setor. Ora, sabendo-se que a ERSAR avaliou o desempenho das entidades gestoras de gestão de resíduos urbanos, mesmo tendo em conta os elevados níveis de exigência, com nota positiva e não tendo sido evidenciados de forma clara e detalhada os problemas a que o Governo alude, a ANMP não pode aceitar que este tipo de afirmações ilusórias, próprias, apenas, do discurso político e de programas governamentais, constem de diplomas legais.
- 1.2. Refere-se que a alienação do capital social da EGF a entidades privadas tem como consequência a alteração da natureza jurídica das atuais entidades gestoras dos sistemas multimunicipais de resíduos, passando estas a ser detidas por uma empresa privada. Tendo presente o regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos, aprovado pela Deliberação n.º 928/2014 e publicado em Diário da República a 15 de abril de 2014, que refere no artigo 2.º que estão abrangidos pelo seu âmbito de aplicação apenas os sistemas de titularidade estatal e os sistemas de titularidade municipal, sem qualquer referência ao novo modelo de gestão exclusivamente privado que o Governo pretende fazer aprovar, considera-se que, apesar das referências ao papel da ERSAR previstas no projeto de diploma em análise, esta desarticulação deve ser clarificada defendendo-se, naturalmente, o alargamento expresso do âmbito de aplicação da Deliberação 928/2014 aos sistemas maioritariamente privados.
- 1.3. Refere-se – em resposta a uma preocupação reiteradamente manifestada pela ANMP – que a privatização da EGF não implica qualquer alteração das obrigações contratuais entre acionistas, nomeadamente em acordos parassociais, cujo respeito se pretende assegurar. Ora, entende a ANMP que o texto do preâmbulo em análise deve ser mais claro e objetivo, determinando a manutenção de tais acordos e não, como consta do texto, a mera pretensão de a assegurar.
- 1.4. Refere-se que o decreto-lei em análise ajusta o regime jurídico aplicável à exploração e gestão de sistemas municipais à circunstância de serem geridos por entidades privadas. Considera a ANMP que só pode tratar-se de um lapso a corrigir uma vez que não está em perspectiva qualquer privatização dos referidos sistemas municipais.



- 1.5. Finalmente, ainda no texto do preâmbulo, entende a ANMP que devem ser incluídas referências à obrigatoriedade da concessionária se comprometer com as metas fixadas para o setor, nomeadamente as que virão a constar do PERSU 2020.
2. **Relativamente ao articulado do projeto de diploma** em análise, para além de um conjunto de aspetos concretos que importa corrigir e/ou clarificar, verifica-se, desde logo, uma **generalizada negligência relativamente ao papel determinante dos municípios** em todo o ciclo de gestão de resíduos urbanos.
- 2.1. Refira-se, a título de exemplo o teor artigo 5.º que obriga os municípios utilizadores a articularem os seus sistemas de recolha e transporte às opções de uma empresa privada e que continua a obrigar os municípios a um regime de exclusividade de entrega dos resíduos, num quadro contratual societário completamente distinto do quadro que até hoje vigora. Mais grave é o teor do número 8 da Base XXV que atribui exclusivamente ao concedente (Governo), a competência para monitorizar o cumprimento pela Concessionária dos objetivos de serviço público, sem qualquer referência à intervenção dos municípios, seja na sua qualidade de parceiros forçados de um sistema, seja na sua qualidade de legítimos representantes da população e do interesse público.
- 2.2. O teor do artigo 3.º reveste-se da maior importância para a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o seu conteúdo contempla, na generalidade, as sugestões relativas aos **objetivos de serviço público**, apresentadas ao Governo em novembro de 2013. Mas este artigo – contrariamente ao anunciado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia – não tranquiliza a ANMP, desde logo porque quando analisado em articulação com o teor da Base XXV anexa ao diploma em análise, resulta uma grande indefinição sobre o seu efeito prático.
- 2.2.1. Com efeito, o número 2 desta Base XXV refere que os objetivos de serviço público **incidem sobre** um conjunto de alíneas nada fixando em concreto, designadamente no texto das alíneas b) e c), remetendo para o contrato de concessão a sua objetivação. Ora, sabendo-se que a margem de intervenção dos municípios utilizadores será dificultada aquando da celebração do referido contrato, a ANMP continua a não ter qualquer garantia de que o serviço público venha a ficar devidamente salvaguardado.

2.2.2. Contrariamente ao proposto pela ANMP, não aparece ao nível dos objetivos de serviço público qualquer referência à eficiência e equidade das tarifas, situação que motiva preocupações adicionais até porque não se conhece, até à data, qualquer projeção credível, clara e detalhada do que poderá vir a ser a evolução tarifária no curto e no médio prazo. Estando atribuída aos municípios, em sede de PERSU 2020, a missão de garantir a aplicação de tarifários que assegurem a cobertura integral dos custos, considerando os critérios de acessibilidade económica ao serviço e a adoção de tarifários sociais, não se percebe de que forma poderão os municípios acautelar o cumprimento desta medida no cenário de privatização do setor, se a montante não forem fixadas regras equivalentes.

2.2.3. Tudo aponta assim para que, na linha de orientação que tem sido a política do Governo, os municípios irão pagar a fatura das linhas de estratégia do Governo sem que lhes seja dado alternativas pois que, na maioria do país, os municípios são servidos por sistema multimunicipais, geridos pela EGF, tutelada pelo Governo, em regime de exclusividade e estes irão refletir nos municípios os custos das suas políticas, das suas ineficiências e das opções financeiras e de investimento.

4

2.2.4. Em suma – no caso dos objetivos de serviço público – a ANMP reitera a sua posição no sentido de que estes não ficarão salvaguardados num processo de privatização como o da EFG o qual, a avançar, irá condicionar negativamente a qualidade do serviço prestado aos utilizadores dos sistemas (municípios e municípios), a eficiência desses sistemas e a prática de tarifas baixas e socialmente aceitáveis.

2.2.5. Ainda sobre o artigo 3.º, considera-se fundamental prever a possibilidade de a Concessionária dispor de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em regime de cedência por interesse público, obtido que seja o respetivo acordo do trabalhador e autorização do organismo público da administração local ou central a que o mesmo trabalhador está vinculado:



2.2.6. No número 2, onde se lê “(...) a Concessionária deve desempenhar as atividades (...) de acordo com as exigências de um regulador ...” deverá ler-se “(...) a Concessionária está obrigada a desempenhar as atividades (...) de acordo com as exigências das entidades reguladoras, nomeadamente as fixadas pela Entidade Reguladora de Águas e Resíduos ...”

2.3. O artigo 5.º (por si só e articulado com o teor da Base V) é inaceitável, excessivo e revela uma clara proteção do operador privado: insistindo na imposição aos municípios de um regime de exclusividade relativamente à entrega dos seus resíduos, definem-se penas a aplicar-lhes em caso de incumprimento de um contrato que lhes é imposto. Estranhamente – e ao contrário do fixado para os municípios – não é incluída qualquer norma sobre penas a aplicar ao operador privado quando este viola o previsto no contrato. O excesso desta norma é tal que chega ao ponto de obrigar o município utilizador – em caso de violação do regime de exclusividade – a pagar à Concessionária o valor correspondente à redução da produção de energia elétrica.

2.3.1. Ao mesmo tempo, importa realçar que existem municípios que, ao longo do tempo, estabeleceram procedimentos de gestão de várias fileiras de resíduos, alguns dos quais suportados em protocolos com entidades terceiras, cuja manutenção é de extrema relevância para as partes, seja por força dos compromissos assumidos, seja por força da efetiva melhoria que tais procedimentos acarretam em termos ambientais, económicos e de sensibilização das populações.

2.3.2. No ponto 4 deste mesmo artigo é feita referência aos pontos de entrega dos resíduos. Ora, é sabido que o fator distância ao destino final constitui um elemento fundamental na gestão dos sistemas municipais, nomeadamente no que concerne ao estabelecimento da tarifa necessária para suportar os encargos com o sistema. Sabendo-se que a margem de ação que a Concessionária vai ter para impor as regras que melhor sirvam os seus objetivos empresariais é imensa, não constando do projeto de diploma qualquer referência à manutenção dos atuais pontos de entrega e/ou transferência, teme-se que, também por este via, advenham encargos acrescidos para os municípios utilizadores e , conseqüentemente, para os Cidadãos.



- 2.4. O número 5 do artigo 9.º refere-se a “atividades não principais” ficando a dúvida sobre que tipos de atividades estão em causa uma vez que das definições previstas na Base I este tipo de atividade não é definido. Importa, assim, definir objetivamente o conceito de “atividade não principal” sobretudo quando o seu exercício pela Concessionária está desde já autorizado. Importa igualmente articular tal definição como o teor da Base VII.
- 2.5. O número 2 do artigo 11.º prevê que o primeiro período regulatório aplicável às concessões se inicie apenas no segundo ano civil subsequente ao da publicação do projeto de diploma. A ANMP considera que este texto é confuso ao referir concessões quando em causa está apenas uma única concessão. Por outro lado, discorda-se da existência de tal hiato devendo o período regulatório aplicável coincidir com a entrada em vigor do diploma cujo projeto aqui se analisa.
3. **Relativamente ao teor das Bases anexas** ao projeto de decreto-lei em análise, e para além das considerações referidas em pontos anteriores do presente parecer, entende a ANMP que existe um conjunto de aspetos a merecer clarificação e alteração.
- 3.1. Relativamente às atividades a desenvolver pela Concessionária previstas nas Bases VI e VII, uma vez mais está patente a negligência relativamente ao papel dos municípios quando estes não são chamados a pronunciar-se acerca do exercício, pela Concessionária, de atividades complementares e outras; tal facto assume particular preocupação porque em causa está um conjunto de atividades que exigem a uma estreita articulação com o exercício de competências municipais.
- 3.1.1. No número 3 da alínea da Base VII deve ser incluída uma nova alínea (preferencialmente uma nova alínea d) relativa a pilhas e acumuladores.
- 3.1.2. Tal como já foi referido, o teor desta Base deve ser articulado quer com a Base I (definições) quer com o previsto no n.º 5 do artigo 9.º na parte relativa a “atividades não principais”.
- 3.2. A Base IX levanta sérias preocupações relativamente à manutenção dos acordos parassociais. Se no preâmbulo do projeto de diploma em análise se refere de forma ténue a intenção de assegurar as



obrigações assumidas em acordos parassociais, ao longo do articulado – quer do projeto de diploma, quer das bases anexas – não se encontra qualquer norma clara que, de forma taxativa, fixe a obrigatoriedade da manutenção de tais acordos.

3.2.1. Com efeito, a base V relativa aos “princípios aplicáveis às relações com os utilizadores” é totalmente omissa a esse respeito. Por seu lado, a Base IX relativa aos “estatutos e acordos entre acionistas” refere no seu número 2 que os acordos parassociais ficam dependentes de autorização do Concedente (Governo). Em qualquer ponto do projeto de diploma em análise fica garantida a manutenção de tais acordos.

3.3. Na Base X deve, alínea a) do número 1, onde se lê “(...) e os respetivos acessos ...” deverá ler-se “(...) e os respetivos acessos que não integrem o domínio público dos municípios ou do Estado”.

3.4. Na Base XVIII, no seu número 2, não nos parece redundante e por isso defende-se que o mesmo tenha a seguinte redação: “O modelo regulatório é o modelo fixado pela entidade reguladora do setor e assenta, entre outros, nos seguintes pressupostos:”

7

3.5. Na Base XIX no seu número 4 está, uma vez mais, expressa a negligência pelo papel dos municípios enquanto acionistas e enquanto responsáveis pela prestação em baixa do serviço público de gestão de resíduos. Entende a ANMP que onde se lê “(...) audiência prévia escrita da Concessionária ...” deverá ler-se “(...) audiência prévia escrita da Concessionária e dos municípios utilizadores ...”.

3.6. Na Base XX, no seu número 1, deverá ler-se: “A Concessionária deve aplicar, para o mesmo tipo de resíduos, um tarifário comum a todos os utilizadores a quem presta serviços”.

3.6.1. O teor deste Base, nomeadamente o seu número 2, deixa antever, uma vez mais, a possibilidade de não virem a ser mantidos os acordos parassociais existentes. Neste sentido a ANMP entende que deve o número 2 deve ter a seguinte redação: “A aplicação pela Concessionária de tarifários distintos aos municípios utilizadores obedece ao fixado em acordos



parassociais prévios e, nos demais casos, carece de justificação por razões ponderosas de ordem técnica, económica e de serviço público.”.

- 3.7. Na Base XXI deverá ser eliminada a expressão “nos termos das presentes bases” sob pena de se poder estar a limitar a regulação por parte da entidade reguladora do setor.
- 3.8. Na Base XXV, e de forma a evitar a subjetividade na interpretação e aplicação do seu número 4, onde se lê “(...) metas de preparação para reutilização e reciclagem...” deverá ler-se “(...) metas de preparação para reutilização e das metas de reciclagem...”.
- 3.9. Na Base XXII, articulada com a Base XXVII, é evidenciado, mais uma vez, o irrelevante papel atribuído aos municípios, agora por via do Conselho Consultivo.
- 3.9.1. Quando na reunião de 13 de março de 2014 com Sua Excelência o Ministro do Ambiente, o Conselho Diretivo da ANMP insistiu na questão de como ficaria garantida a participação dos municípios no órgão de acompanhamento da nova entidade resultante da privatização da EFG, foi respondido pelo Senhor Ministro do Ambiente que a mesma ficaria devidamente salvaguardada através da participação destes num órgão consultivo.
- 3.9.2. Ora, resulta da leitura do projeto de diploma em análise que, não só a criação desse órgão (Conselho Consultivo) não é obrigatória como, a existir, só poderá emitir pareceres sobre um conjunto de matérias importantes, se para tal for solicitado e, ainda assim, sempre com caráter não vinculativo. E no caso de tal Conselho não existir a sua audição não é substituída pela audição dos municípios utilizadores do sistema.
- 3.9.3. Entende assim a ANMP que no número 2 da Base XXII deve ser eliminada a expressão “quando existe”; no número 1 da Base XXVII a expressão “podem determinar” deverá ser substituída por “determinam”. O número 2 da Base XVII deve ter a seguinte redação: “Compete ao Conselho Consultivo emitir pareceres nas matérias da sua competência, designadamente...”.



3.9.4. Sobre as reuniões do Conselho Consultivo previstas no número 4 da Base XVII, entende-se que deve ser obrigatória a realização de uma reunião ordinária por trimestre e que a convocatória das reuniões extraordinárias deve poder resultar da iniciativa de pelo menos 1/3 dos municípios utilizadores do sistema gerido pela Concessionária.

3.10. Na Base XLI, número 4, deve ficar expressa a obrigatoriedade de a Concessionária comunicar também aos municípios utilizadores do sistema a ocorrência de qualquer evento qualificável como caso de força maior.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Dado o curto prazo para a emissão do parecer da ANMP, deliberadamente fixado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, e dada a complexidade da matéria que exige uma análise demorada, a ANMP reserva-se o direito de vir a apresentar aditamentos ao parecer agora apresentado.

4.2. O teor deste parecer deve ser analisado à luz dos pareceres anteriores da ANMP sobre o quadro legislativo associado ao processo de reprivatização da EGF, nomeadamente os pareceres emitidos sobre a Lei de Delimitação de Setores, o novo regulamento tarifário, a Lei orgânica da ERSAR, o novo regime jurídico dos serviços municipais de águas e resíduos, o novo regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais águas e resíduos, o diploma que consagrou o processo de alienação das ações representativas do capital social da Empresa Geral do Fomento e o PERSU 2020.

4.3. Relativamente ao projeto de decreto-lei que aprova as bases da Concessão dos Sistemas Multimunicipais de Resíduos Urbanos apresentado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e com base nos aspetos identificados no presente documento, a Associação Nacional de Municípios Portugueses emite parecer desfavorável.





**Projecto de Decreto-Lei que altera os Estatutos da sociedade-----
----- (de Resíduos Sólidos).**

Apreciação

I - Na perspectiva administrativa e constitucional

O projecto de decreto-lei suscita as maiores reservas e por diversas razões, permitindo-nos, neste momento, salientar fundamentalmente algumas delas.

1. O projecto de decreto-lei introduz, unilateral e autoritariamente, alterações aos estatutos de uma sociedade anónima - a sociedade ----- . Embora a nota preambular do projecto faça apelo a uma (nova) lei de bases das concessões, a verdade é que o regime básico ou fundamental das empresas públicas, em especial das que têm natureza societária, consta do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas, cujo foi emitido ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 4.º da Lei n.º 18/2013, de 18 de Fevereiro, e nos termos das alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República



Portuguesa, remetendo esta segunda alínea para a alínea u) do n.º 1 do artigo 165.º também da Constituição, que estabelece uma reserva de competência legislativa da Assembleia da República para a definição daquelas bases.

E, constituindo este regime as bases gerais do estatuto das empresas públicas, por directa qualificação e imposição constitucional, tem, nessa qualidade, um valor paramétrico relativamente às intervenções que o Governo (e o Estado) pretenda fazer nas empresas, designadamente nas que assumam o formato societário. Pelo que a validade – a legalidade – de tais intervenções tem de medir-se segundo um juízo que afira a sua conformidade com aquelas bases gerais.

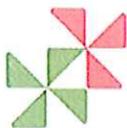
Ora, no caso do presente projecto de decreto-lei, verifica-se que o mesmo é emitido ao arripio do regime que, em directa concretização da Constituição, estabelece as bases gerais das empresas, nomeadamente do seu artigo 36.º, nos termos do qual, sob a epígrafe “Alteração dos estatutos”, determina que a “alteração dos estatutos de empresas públicas é realizada através de decreto-lei ou nos termos do Código das Sociedades Comerciais, consoante se trate de entidade pública empresarial ou sociedade comercial, devendo os projectos de alteração ser devidamente fundamentados e aprovados pelo titular da função accionista”.



Consequentemente, não estando, no caso, a ser observado este regime, designadamente a necessidade de serem observadas as disposições aplicáveis do Código das Sociedades Comerciais, em especial as relativas ao procedimento de alteração/revisão estatutária, tal significa a forçosa ilegalidade - ou a inconstitucionalidade indirecta - do projecto de decreto-lei, por violação da uma lei que, por expressa qualificação constitucional, aufere de um valor legal reforçado sobre todos os outros diplomas legislativos que tenham por objecto a mesma matéria, podendo - e devendo -, por conseguinte, ser objecto de um controlo jurisdicional da respectiva legalidade/constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional.

Em síntese, o projecto de decreto-lei não respeita o "estatuto jurídico" do Estado-accionista, tal como é configurado pelas mencionadas bases gerais das empresas de figurino societário.

2. Ao que acresce, no caso concreto, o facto de a sociedade -----
----- também ter como accionistas diversos
municípios. Pelo que à razão anterior acresce o desrespeito - e,
portanto, a ilegalidade - pelo estatuto de accionista que cada
município tem na sociedade -----.



3. Convirá lembrar ainda que os municípios, na qualidade de sócios, são também e simultaneamente os garantes dos interesses próprios das respectivas populações autárquicas, tal como expressamente o reconhece e garante a Constituição, o que se traduz num princípio: o princípio constitucional da autonomia local. Consequentemente, garantindo este princípio aos municípios o direito/dever de assegurarem, prosseguirem e protegerem os interesses das respectivas populações, o cerceamento a que são votados pelo regime do projecto de decreto-lei no exercício de direitos inerentes ao seu estatuto de sócios da empresa corresponde à negação de qualquer possibilidade prático-jurídica de, através de tal qualidade, garantirem e salvaguardarem aqueles interesses, designadamente quando num só e mesmo ente – a sociedade ----- – também se agrega a multiplicidade, por que correspondente a diversos municípios, do serviço público concretamente em causa.

Nestes termos, o regime do projecto de decreto-lei, sobretudo pelas consequências que importará para os municípios, introduz, no mínimo, um desvio fortemente limitador e permanente – uma limitação estatutária - à possibilidade de defenderem o interesse público que constitucionalmente lhes incumbe e, por isso, também uma limitação constitucionalmente inaceitável.



II - Na perspectiva do direito das sociedades

A ----- é uma *empresa pública*, sob a forma de sociedade anónima, sujeita ao *direito das sociedades comerciais*.

Apesar de ter sido constituída por Decreto-Lei e de, também por Decreto-Lei, terem sido aprovados os respectivos estatutos, a verdade é que, terminado o processo constitutivo, se esgotou o poder fundacional do Estado, poder que este exerceu através de acto legislativo.

E, durante a vida da sociedade, nada na lei ou nos estatutos atribui ao accionista Estado poderes de modificação ou alteração dos estatutos *à margem* ou *ao arrepio* do regime legal e estatutário fixado para o efeito. A sociedade goza da chamada *autonomia associativa* ou *estatutária* — o poder de, nos termos definidos pelos estatutos e pela lei, introduzir modificações à sua própria “carta constitucional” —, pelo que somente nesse quadro legal e estatutário podem ser alterados os estatutos.

Uma vez constituída uma sociedade, ainda que por acto legislativo, a relação intra-societária, na qual se insere o poder de alteração dos estatutos, *fica inteiramente entregue aos sócios*: o Estado, apesar de constituir a sociedade mediante instrumento legislativo, institui com os restantes sócios uma relação societária, caracterizada pelo princípio da igualdade e da proporcionalidade, com tudo o que



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

AV. MARAOCOS E SOUSA, 52
3004-511 COIMBRA
TEL: 239 404 434
FAX: 239 701 760 / 862
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT
PESSOA COLECTIVA DE
UTILIDADE PÚBLICA
D. R. Nº SÉRIE Nº 276 DE 30.11.85
NIF: 501 627 413

isso implica. Ora, a pretensão de alterar, por acto legislativo, os estatutos da sociedade viola, inquestionavelmente, os direitos individuais dos restantes accionistas, o direito societário a que a empresa está sujeita e os estatutos desta sociedade.