



Exmo. Senhor,  
Presidente  
da Comissão do Ambiente, Ordenamento  
do Território e Poder local

Comissao.11-CAOTPLXII@ar.parlamento.pt

Na sequência da discussão, nessa Comissão, da Proposta de Lei nº 125/XII que tem em vista a aprovação dos novos estatutos da ERSAR, vimos apresentar os nossos contributos, em anexo, solicitando que sejam tidos em consideração aquando da discussão na especialidade da presente proposta.

Aproveito para referir que a DECO se congratula com a presente iniciativa, a qual contribuirá certamente para garantir uma regulação mais assente na eliminação de assimetrias, uma política tarifária mais eficaz e adequada aos interesses dos consumidores e induzirá uma verdadeira qualidade do serviço. Espera-se que a aprovação dos novos estatutos garantam o exercício de uma regulação eficaz e assente numa clara protecção dos direitos e legítimos interesses dos consumidores.

Manifesto a nossa total disponibilidade para colaborar na discussão da presente iniciativa, na óptica da promoção dos direitos e legítimos interesses dos consumidores.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

(Jorge Morgado)

**Projecto de Proposta de Lei que aprova a orgânica da Entidade Reguladora dos  
Serviços de Águas e Resíduos**

**1. Introdução**

---

A emergência de orientações de ordem privada e o movimento de liberalização de alguns sectores da economia têm tido como consequência uma substancial alteração do papel do Estado neste domínio, nomeadamente, pela criação de entidades de regulação, essencialmente independentes do Governo, com finalidades específicas de regulação económica. As mesmas visam, por um lado, diminuir o papel do Estado empresário e o do Estado prestador de serviços públicos, e por outro lado, tornar a regulação substancialmente independente da esfera política.

A DECO tem demonstrado uma particular atenção sobre o papel das entidades reguladoras nos mercados, mormente, sobre a protecção que as mesmas garantem aos consumidores. Nesta senda, se os processos de privatização e liberalização de sectores da economia têm acarretado uma constante eliminação da esfera económica pública e do papel interventivo do Estado, também é certo que, no que respeita a sectores que envolvem directamente a protecção dos interesses dos consumidores, e em sectores especialmente sensíveis como os Serviços Públicos Essenciais, importa proteger, acima de tudo, os interesses da comunidade, tendo em conta as situações de monopólio natural, exigindo-se uma regulação mais intensa e especializada, que deverá sempre passar pelo estabelecimento e implementação de regras que garantam a manutenção ou garantia do funcionamento equilibrado do sistema.



## 2. Teor do Documento

O presente diploma vem aprovar o estatuto jurídico da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, nomeadamente, a sua organização interna, bem como a criação de um regime transitório de aprovação de tarifas.

Neste sentido, a ERSAR, passa a ser considerada uma entidade administrativa independente com funções de regulação e supervisão, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, não se encontrando sujeita a tutela no âmbito das suas atribuições.

Em termos de incidência subjectiva, mantém-se o regime da orgânica anterior, estando sujeitas à actuação da ERSAR todas as entidades gestoras, independentemente da titularidade estatal ou municipal dos respectivos sistemas e do modelo de gestão adoptado.

No que diz respeito às atribuições, denota-se uma clara alteração ao anterior regime, estabelecendo-se uma regulação tripartida em três modalidades: uma regulação estrutural, no âmbito da qual a ERSAR assume a atribuição de contribuir para a formulação das políticas públicas, a racionalização e a resolução de disfunções respeitantes aos serviços regulados e a organização do sector, promovendo o aumento da eficiência e eficácia dos serviços de águas e resíduos; uma regulação económica, no qual se destaca o papel de fixar as tarifas para os sistemas de titularidade estatal, incluindo as devidas directamente pelos utilizadores finais aos sistemas multimunicipais, bem como regulamentar, avaliar e auditar a fixação e aplicação de tarifas nos sistemas de titularidade municipal, qualquer que seja o modelo de gestão, destacando-se, ainda, a possibilidade de a ERSAR fixar as tarifas dos sistemas de titularidade municipal que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor. Por último, verificamos também a atribuição de uma regulamentação comportamental, no âmbito da qual, a ERSAR assume a obrigação de 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 e premiando casos de referência.

Paralelamente o diploma impõe directamente à ERSAR a obrigação de assegurar a salvaguarda dos direitos e interesses dos utilizadores em relação às tarifas, serviços e qualidade de serviço e promover a resolução de litígios destes com as entidades gestoras.

---

A orgânica atribui também à ERSAR poderes sancionatórios, garantindo a esta a prerrogativa de processar as contra-ordenações e aplicar as coimas correspondentes e ainda as demais sanções aplicáveis às infracções das leis e regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe esteja cometida, bem como as resultantes do incumprimento das suas próprias determinações.

No que diz respeito ao poder regulamentar, a proposta estipula claramente que compete à ERSAR elaborar e aprovar regulamentos com eficácia externa no quadro das respectivas atribuições, nomeadamente, no que respeita a Tarifários, Qualidade de serviço, designadamente, através da definição de níveis mínimos de qualidade e das compensações devidas em caso de incumprimento, Relações Comerciais, através da definição de regras de relacionamento entre as entidades gestoras em alta e em baixa e entre estas últimas e os respectivos utilizadores, nomeadamente, no que respeita às condições de acesso e contratação do serviço, medição, facturação, pagamento e cobrança e prestação de informação e resolução de litígios, desenvolvendo as regras legais aplicáveis aos respectivos regimes jurídicos e à protecção dos utilizadores dos serviços públicos essenciais.

Ainda merece destaque a referência que a proposta faz relativamente aos Regulamentos Tarifários, no âmbito do qual a ERSAR deverá definir, entre outras, as regras de definição, fixação, revisão e actualização dos tarifários, regras de convergência tarifária, regras de facturação dos serviços e regras de disponibilização de informação aos utilizadores dos serviços.



Relativamente à estrutura orgânica desta entidade, o conselho directivo é substituído por um conselho de administração, mantendo-se o conselho consultivo e passando a existir um conselho tarifário. Este último conselho, do qual fazem parte, entre outros, dois representantes de associações de consumidores de âmbito nacional, assumir-se-á como um órgão de consulta específico para as funções da ERSAR relativas a tarifas e preços, competindo a este emitir parecer sobre a proposta do regulamento tarifário e das suas revisões e emitir anualmente parecer sobre o balanço do ciclo de regulação económica.

Por último, merece ainda referência o nome regime estabelecido para a nomeação dos membros do conselho de administração, as incompatibilidades e impedimentos, o regime do fiscal único, o regime sancionatório e o regime da tutela, este último, garantindo à ERSAR uma real independência orgânica, funcional e financeira.

### **3. Apreciação na Generalidade**

A DECO sempre referiu que a actual ausência de uma política regulatória eficaz tem conduzido a desequilíbrios do sector, abrindo espaço a falhas comportamentais inaceitáveis a nível do desempenho das entidades gestoras e da acessibilidade ao abastecimento de água e saneamento de águas residuais. Defendeu por isso a necessidade de se criar condições para que a ERSAR possa cumprir o seu papel, eliminando-se o entrave legal dos seus poderes, sem prejuízo dos princípios de competência, isenção, imparcialidade, prestação de contas e transparência, que sempre deverão ser observados. É, pois, importante, garantir uma regulação assente na eliminação de assimetrias, uma política tarifária eficaz, adequada aos interesses dos consumidores, a garantia da qualidade do serviço, penalizando os operadores pouco inovadores e eficientes e um atento acompanhamento próximo da actividade das entidades gestoras.

Neste sentido, a DECO acolhe com agrado a presente proposta a qual só peca por tardia. No entanto, importa, desde já salientar que o próprio Decreto-Lei nº 277/2009 de 2 de Outubro já atribui expressamente à ERSAR a regulação estrutural, a regulação



económica (devendo esta garantir a prática de preços que, num ambiente de eficiência na prestação do serviço, permitam assegurar a viabilidade económica e financeira dessas entidades) e a regulação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, devendo, também, a ERSAR avaliar o desempenho das respectivas entidades gestoras. No entanto, o certo é que o Decreto-Lei nº 194/2009 de 20 de Agosto continua a reduzir a actuação da ERSAR a quase mero papel consultivo. Dão-se exemplo as competências da ERSAR de emitir recomendações gerais relativas aos tarifários (que, sem prejuízo da obrigação de fundamentação por parte das entidades gestoras, em caso de desconformidade, não são vinculativas) e aconselhar e recomendar a entidade gestora a adoptar outros comportamentos em caso de manifesto incumprimento da Lei da água, do regime económico e financeiro da água, das disposições relativas à qualidade do serviço prestado, à protecção da saúde pública ou aos direitos dos consumidores.

Assim, se nos congratulamos com as novas funções desta entidade não podemos deixar de referir a necessidade de se promover a alteração dos diplomas respeitantes aos regimes jurídicos dos serviços municipais e multimunicipais no que concerne ao abastecimento de água e saneamento, bem como garantir que a ERSAR possa dispor dos recursos técnicos e humanos necessários, tendo em vista o desempenho das suas atribuições de forma eficaz.

Por outro lado, no que diz respeito à regulação económica, embora a DECO concorde com a criação de um regime tarifário transitório, considera que, mais do que criar um Regulamento Tarifário, seria importante a implementação de um diploma legal sobre os tarifários praticados aos utilizadores, definindo os princípios e as regras a seguir na formação de preços, favorecendo o maior grau possível de preços tendencialmente correspondentes aos custos reais do serviço e à protecção dos consumidores de menores recursos.

#### 4. Apreciação na Especialidade

##### Artigo 5º

Tendo em conta o regime geral de atribuições decorrente da presente norma salientamos a necessidade de que o nº 1 e o nº 3 refiram, também, expressamente, a protecção dos interesses dos utilizadores, sem prejuízo das atribuições da ERSAR a nível da regulação comportamental.

Aliás, no que concerne, directamente, à alínea b) revela-se importante que exista uma correlação clara entre a garantia de eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos e a acessibilidade económica dos utilizadores aos serviços, sendo, aliás este o equilíbrio que se pretende numa regulação económica. Neste sentido, importa eliminar a expressão “sem prejuízo”, substituindo-a pela expressão “garantindo”.

No que diz respeito à alínea d) para além das atribuições a título de regulamentação, avaliação, fixação e aplicação de tarifas salientamos a necessidade de que acresça a competência sancionatória, conjugando-se a mesma com o regime do Regulamento Tarifário. Neste sentido, deverá acrescentar-se a expressão “fiscalizar e sancionar o seu incumprimento”, tendo em vista a garantia clara de todas as competências da ERSAR a título de regulação económica.

No que concerne à alínea e), embora reconheçamos a atribuição da ERSAR de emitir recomendações sobre a conformidade dos tarifários dos sistemas municipais, é importante que esta norma seja conjugada com a alínea f), motivo pelo qual o legislador deverá garantir que as recomendações tenham uma eficácia externa, sob pena de poder tornar incoerente a aplicação da alínea f).

Em referência à alínea f) salientamos, antes de mais, que a norma deverá fazer uma referência clara ao regime sancionatório, garantindo, não só que a ERSAR tenha poder para fixar as tarifas dos sistemas de titularidade municipal, mas também que as entidades gestoras que não cumpram o Regulamento Tarifário sejam devidamente sancionadas. Por outro lado, embora a DECO concorde com o mecanismo criado pelo



legislador para suprir as irregularidades das entidades gestoras, questiona a mesma como o mesmo será efectuado, nomeadamente, os procedimentos que serão adoptados para o efeito.

No que diz respeito à alínea g) revela-se importante que a garantia da factura detalhada seja efectuada num quadro de uniformização da terminologia tarifária, motivo pelo qual salientamos a necessidade de que tal seja expressamente consagrado neste diploma.

Em análise ao nº 4, nomeadamente, a regulação comportamental, destacamos a alínea b), salientando a necessidade de que a promoção da qualidade do serviço prestado seja efectuada através de uma real metodologia benchmarking, complementando-se, assim, o actual sistema Sunshine, fornecendo fortes incentivos aos operadores para serem eficientes e inovadores, mitigando os seus custos de operação e as despesas de capital, pressionando, continuamente as entidades gestoras para melhorar a qualidade do serviço, garantindo uma recuperação mais justa dos custos e dos investimentos e garantindo a partilha e a transparência da informação, diminuindo as assimetrias. Neste sentido, revela-se premente que não só as boas práticas sejam premiadas, como as más práticas sejam devidamente penalizadas, motivo pelo qual sugerimos que à norma seja acrescentada a expressão “ penalização das entidades gestoras menos eficientes”.

No que diz respeito à alínea d) do nº 4, chamamos a atenção de que a salvaguarda dos direitos e interesses dos utilizadores em relação às tarifas decorre da regulação económica, pelo que deverá ser inserida no âmbito dessa regulação.

Por fim, a DECO reconhece claramente a alínea e), salientando o potencial do desempenho das Associações de Consumidores no que diz respeito à participação dos utilizadores e aos respectivos mecanismos de aconselhamento e divulgação de informação, motivo pelo qual salientamos a necessidade de que o legislador preveja a possibilidade de que estes mecanismos possam ser efectuados, nomeadamente, através do recurso a estas entidades.



### **Artigo 6º**

No que diz respeito à presente norma, a DECO salienta a necessidade de que os princípios relativos à fixação de tarifas sejam conjugados com a Lei Quadro da Água – Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro, bem como o Regime Económico-Financeiro dos Recursos Hídricos previsto no Decreto-Lei nº 97/2008. Paralelamente, e tendo em conta a natureza do serviço prestado, sugerimos a introdução dos princípios da acessibilidade económica dos utilizadores, equidade e universalidade. Por fim, para além da definição de tarifa social revela-se premente que seja também definida a tarifa para famílias numerosas, tendo, aliás em conta a promoção de comportamentos eficientes pelos consumidores e a garantia do respeito pelo princípio do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, este último no que concerne ao regime dos resíduos.

### **Artigo 12º**

A DECO congratula-se com o estabelecimento de um verdadeiro poder regulamentar, nomeadamente, em termos de eficácia externa, principalmente no que concerne à regulação económica e comportamental. Na verdade, importa tornar eficaz, em termos regulamentares, a protecção dos interesses dos utilizadores quanto às obrigações de serviço público, a promoção da eficiência e da inovação, a estabilidade, a sustentabilidade e a robustez das entidades gestoras, e, acima de tudo, a protecção dos interesses dos utilizadores.

### **Artigo 14º**

A DECO já o havia referido nas considerações gerais mas não pode deixar de manifestar alguma preocupação relativamente ao facto de o Regulamento Tarifário decorrer de uma prerrogativa da entidade reguladora e não constar, autonomamente, de um diploma legal, tendo em conta a problemática que a mesma tem assumido nos últimos tempos criando situações de sub e sobrevalorização do serviço de abastecimento de água e saneamento. Neste sentido, entendemos que, no âmbito da estrutura tarifária deverão ser assegurados os seguintes critérios:



- a) Divisão uniforme e obrigatória da tarifa de abastecimento de água e saneamento em duas componentes, incluindo-se uma componente fixa e uma componente variável;
- b) Divisão uniforme da estrutura tarifária em blocos, numa perspectiva progressiva (nunca inferior a 3 blocos ou superior a 4), devendo o primeiro escalão apresentar-se até 5 m<sup>3</sup> e o segundo a partir deste valor até 15 m<sup>3</sup>. Ambos os escalões deverão ser economicamente mais acessíveis do que os restantes, tendo em vista a universalidade e a acessibilidade e garantia a todos os consumidores;
- c) Redução do intervalo de variação das tarifas finais, aplicadas aos consumidores, do abastecimento de água e saneamento, de modo a que os coeficientes mínimos e máximos do consumo evitem variações que possam colocar em causa o princípio da equidade;
- d) Harmonização legal do conceito de Tarifário Social para consumidores economicamente mais vulneráveis, recorrendo-se a medidas como a redução de tarifas (tarifa fixa, de custo reduzido ou gratuita, opção de escolha entre tarifa fixa ou variável, planos tarifários adequados aos perfis individuais dos consumidores), incluindo descontos de pagamento, e, quando ocorram atrasos de pagamento justificados pela situação económica das famílias, criação de mecanismos que possibilitem a reestruturação das dívidas em condições favoráveis para os consumidores;
- e) Harmonização legal do conceito de Tarifário para Famílias Numerosas, criando tarifas que tenham em conta as necessidades das mesmas e utilizando como critério determinante o Domicílio Fiscal.

Por último salientamos a necessidade de que na alínea g) sejam incluídas, não só as regras e procedimentos de fiscalização, mas também as respectivas sanções.

### **Artigo 19º**

No que diz respeito ao nº 2, e sem prejuízo do processo de acompanhamento, a DECO salienta a necessidade de que, por um princípio de independência e de forma a evitar a politização da entidade reguladora, que os membros do conselho de administração



sejam nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, mas sob proposta dos membros da Assembleia da República, acompanhada de devido parecer da comissão de recrutamento e selecção da Administração Pública.

#### **Artigo 20º**

No que diz respeito à presente norma, salientamos a necessidade de que seja incluída uma norma que proíba a nomeação de membros do conselho de administração que tenham sido, nos últimos 2 anos, membros dos corpos gerentes de empresas sujeitas à jurisdição da entidade reguladora, ou quem tenha, efectivamente exercido quaisquer funções, no mesmo período, nas respectivas direcções.

#### **Artigo 23º**

Embora a DECO reconheça a pertinência da presente norma, considera que a mesma, por uma questão estrutural, deverá decorrer da orgânica interna da entidade reguladora e não dos respectivos Estatutos.

#### **Artigo 28º**

Sem prejuízo da bondade da norma, a DECO salienta a necessidade de que também seja prevista a responsabilidade solidária dos membros do conselho de administração dos actos praticados no exercício das suas funções.

#### **Artigo 35º**

Tendo em conta a importância do conselho consultivo enquanto órgão garante do Estado de Direito democrático e de participação da sociedade civil, a DECO sugere que o conselho consultivo seja um órgão de consulta em todas as linhas gerais da actuação da ERSAR, bem como em todas as decisões adoptadas pelo conselho de administração. Neste sentido, sugerimos a inclusão da norma que preveja genericamente que compete ao conselho consultivo dar parecer sobre todas as questões respeitantes às funções reguladoras, nomeadamente, sobre os regulamentos e actos praticados por esta entidade.



Também, no que diz respeito ao nº 9, e tendo em conta a vantagem da existência de secções especializadas, tendo em conta a amplitude das matérias, deverá constituir uma obrigação e não uma mera prerrogativa, motivo pelo qual sugerimos a substituição do verbo “pode” pelo verbo “deve”.

## **5. Questões omissas**

Sem prejuízo do supra exposto, a DECO considera ser necessário a inclusão das seguintes normas:

- a) Previsão de uma norma autónoma sobre a Resolução de Conflitos, que preveja expressamente a possibilidade de efectuar acções de mediação, conciliação e arbitragem, mediante solicitação dos utilizadores e da adopção das providências necessárias, nos termos previstos na lei;
- b) Obrigações específicas das entidades gestoras no que respeita especificamente à informação.

## **6. Conclusão**

Sem prejuízo do supra exposto a DECO congratula-se, claramente, com a opção do legislador salientando a necessidade de que o poder regulamentar seja efectivamente exercido tendo em conta a garantia dos direitos e legítimos interesses dos consumidores.