



**STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional**, associação sindical com âmbito geográfico nacional nos termos do artigo 2º dos seus Estatutos, publicados no *Boletim do Trabalho e Emprego* n.º 28, de 29 de Julho de 2011, e com âmbitos objectivo e subjectivo melhor identificados nos termos do artigo 1º dos referidos Estatutos, vem no âmbito do processo de discussão pública da **Proposta de Lei n.º 125/XII**, que aprova os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, apresentar o seu

### ***PARECER***

No âmbito da invocada reorganização dos sectores das águas e dos resíduos, o Governo apresentou à Assembleia da República a P.L. 125/XII que vem alterar o estatuto da ERSAR, que deixa assim de ser um Instituto Público passando a ser uma nova entidade administrativa com funções de regulação e supervisão destes sectores, dotada de autonomia administrativa e financeira e capitais próprios e que, deixando de estar sujeita a superintendência e a tutela administrativa, fica apenas abrangida pela tutela de gestão do membro do Governo responsável pela área de actividade.

Num momento em que tanto se fala da reformulação dos sectores das águas e dos resíduos, com um nunca mais acabar de propostas de lei em várias fases de elaboração a circular, em simultâneo com as intenções declaradas da privatização da EGF, sub holding do Grupo águas de Portugal, SGPS, não podemos deixar de, antes de mais, fazer um quadro geral destes sectores.

Em Portugal, como no resto do mundo os sectores das águas e dos resíduos representam serviços fundamentais na melhoria das condições ambientais e na defesa da saúde pública, assumindo assim um papel de charneira para a melhoria da qualidade de vida das populações.

Nesta perspectiva torna-se claro que estes sectores não podem deixar de ser considerados numa lógica de serviço público, justamente pelo papel fundamental que têm para o desenvolvimento sustentável de qualquer sociedade.

Por outro lado, não podemos deixar de salientar que a Constituição da República Portuguesa instituiu, no âmbito da organização democrática do Estado, as autarquias locais como entidades

privilegiadas na aproximação das populações aos centros de decisão, competindo-lhes “a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”<sup>1</sup>.

Não restando dúvidas que as questões da captação, do abastecimento de água e saneamento de águas residuais e da recolha, tratamento e valorização de resíduos têm um impacto significativo no bem-estar das populações, desde sempre coube aos municípios assegurar estes serviços públicos essenciais.

E naturalmente, no âmbito da prestação destes e de outros serviços, a fixação de tarifas sempre foi uma competência dos municípios, até pela especial importância que o factor de proximidade e as características concretas das populações servidas assumem na fixação de taxas e tarifas que não podem deixar de ter em conta as questões sociais, justamente para que seja cumprido o desígnio constitucional da “*prossecução dos interesses próprios*”<sup>2</sup> das populações respectivas”.

Ora, entre outras alterações significativas introduzidas nesta proposta de lei, não podemos deixar de chamar a atenção para a atribuição de competências à ERSAR, constantes do artigo 5º n.º 3, alíneas c) e f) para fixar as tarifas quer para os sistemas de titularidade estatal, quer para os sistemas de titularidade municipal que não se conformem com as referidas disposições legais e regulamentares.

Que se possa atribuir a uma entidade administrativa competência para fixar tarifas quando a titularidade dos sistemas seja estatal, nos casos em que o modelo de gestão adoptado seja uma concessão de serviço ou uma empresa do sector empresarial do Estado, poderá até ser uma intenção compreensível mas não podemos deixar arguir que, o princípio deveria passar sempre e em primeiro lugar pela aproximação dos tarifários aplicáveis às necessidades concretas das populações sobre os quais de forma mais ou menos directa, estes acabarão por se reflectir.

Numa situação destas seria portanto obrigatório que os representantes das autarquias a quem estas entidades prestam serviços e dos utentes finais destes serviços públicos, os cidadãos, parceiros preferenciais na fixação destas tarifas, sem prejuízo de, tratando-se de um contrato em que o concedente é o Estado, uma entidade que o represente nestes sectores deverá ter sempre hipótese de controlar o cumprimento daqueles que são afinal interesses públicos fundamentais.

Aliás, nos casos em que se trate de sistemas gerido por entidades privadas, será certamente obrigatório que, a lógica do serviço público que está subjacente a estes contratos, com tudo o que tal acarreta, importará sempre um controlo por parte do Estado dos moldes como o mesmo é prestado.

---

<sup>1</sup> Artigo 235º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

<sup>2</sup> Sublinhado nosso.

Contudo, tratando-se de entidade gestora, independentemente do modelo, de titularidade municipal fixar que a ERSAR tem competências, para além das já supra referidas, ainda para “*regulamentar, avaliar e auditar a fixação e aplicação de tarifas*”, nos termos da alínea d) do supra citado preceito artigo 5º n.º 3 já representa uma situação totalmente diferente.

Qualquer uma destas disposições representa uma gravíssima ingerência desta entidade, nomeada pelo Governo à revelia dos interesses das populações, no Poder Local Democrático, cujos órgãos são eleitos por sufrágio directo e universal, com competências e obrigações próprias e constitucionalmente consagradas, das quais esta proposta de lei faz aqui tábua rasa.

Relembre-se que ao abrigo da legislação se pretende agora alterar, a ERSAR apenas tem competências para emitir recomendações gerais, pese embora o regime obrigue os municípios a fundamentar o seu não seguimento, o que só por si já gerou muitas críticas aquando da publicação da Lei 194/2009.

Mas a alteração que agora se pretende fazer vai muito mais longe porque atribui poderes a uma entidade administrativa para exercer competências que, constitucional e legalmente, cabem às autarquias locais.

Não podem restar dúvidas que esta alteração legislativa colide frontalmente com princípios fundamentais da organização e funcionamento do Estado português e nomeadamente com o princípio da Autonomia do Poder Local, consagrado no n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa.

Princípio este que surge reforçado nos termos do artigo 242º da CRP que admite apenas que o Governo, no âmbito da tutela administrativa que exerce sobre as autarquias locais, se cinja à verificação do cumprimento da lei por estas entidades.

A fixação das tarifas que as autarquias locais cobrem no âmbito dos sistemas municipais de água e resíduos não se pode considerar integrado nesta fiscalização *a posteriori* da legalidade dos actos, até porque choca com outro princípio constitucionalmente consagrado, o princípio da autonomia administrativa e financeira das autarquias locais.

Esta é, por força da aplicação conjugada da Lei das Finanças Locais, Lei-Quadro das Competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, aprovada pela Lei 169/99, de 18 de Setembro, na redacção dada pela Lei 5-A/2002, uma competência dos órgãos municipais, neste caso, da própria Câmara Municipal.

Mas não contente com isto o legislador vai mais longe e atribui competências à ERSAR para definir todo o processo relativo a estes sectores. Desde a formulação de políticas públicas, nos termos do n.º 2 do artigo 5º, à fiscalização do cumprimento destas, dos contratos de concessão e de quaisquer regulamentos emitidos para os sectores das águas e resíduos.

Ora, na prática, desde a definição das regras à fiscalização do seu cumprimento, em sectores de importância vital para qualquer País, a competência recai numa entidade administrativa que, por maioria de razão não assenta em qualquer lógica de legitimidade democrática, porque não eleita pelos portugueses, o que não deixa de ser sintomático de uma visão tecnocrata da gestão dos destinos de um País.

Mas se atentarmos ao disposto no artigo 10º desta proposta verificamos que se pretende que a ERSAR seja uma verdadeira polícia do sector, com atribuições que não podem deixar de levantar dúvidas quanto à sua constitucionalidade, quando confrontados com o princípio da separação e interdependência de poderes, prevista no artigo 2º da Constituição.

Nos termos do n.º 2 deste artigo 10º, a ERSAR tem poderes para aceder livremente a todas as instalações, infraestruturas e equipamentos das entidades gestoras, requisitar e reproduzir toda e qualquer documentação que deseje, bem como efectuar análises e testes, selar quaisquer instalações, determinar a suspensão de actividades e o encerramento de instalações, tendo ainda o poder para requerer a colaboração das autoridades policiais quando necessário.

Ora, não podemos deixar de questionar poderes tão amplos e, nos termos em que o referido preceito está redigido, vagos, que parecem permitir a violação da reserva privada, tanto mais que, se atentarmos ao disposto no artigo 10º n.º 2 alínea d), nos casos em que a ERSAR determine a mera reprodução de documentos não está obrigada a elaborar auto da ocorrência.

Reportando-se o preceito a documentos sem qualquer outro tipo de qualificação ou especificação não podemos deixar de questionar o alcance desta norma, que poderá permitir a violação dos mais basilares princípios de um Estado de Direito Democrático.

Por fim, nos termos do artigo 11º, é à ERSAR que cabe processar quaisquer contraordenações e aplicar as coimas correspondentes e demais sanções, legal e regulamentarmente previstas, sendo que não podemos deixar de salientar que, a ERSAR tem poder para definir regulamentos e emitir determinações que caem neste âmbito, tornando-se assim simultaneamente, legislador, polícia e tribunal, o que se nos afigura claramente excessivo, fazendo lembrar modelos e processos que estiveram na moda em momentos da história de Portugal que serão certamente de má memória para todos.

Relembramos que, como vimos supra, a ERSAR é parceiro preferencial na formulação das políticas a seguir para este sector, o que torna esta abrangência ainda mais susceptível de violar o já citado artigo 2º da CRP.

Reafirmamos que, no que respeita à fixação de tarifas e regulamentos, aplicáveis a entidades gestoras de titularidade municipal, qualquer competência da ERSAR não pode deixar de ter um carácter meramente supletivo, por intermédio de recomendações não vinculativas.

Nem outro poder faz sentido quando nos reportamos a sistemas de titularidade municipal, porque uns e outros têm forçosamente que ter em conta as especificidades locais e as

necessidades sociais que nunca serão compatíveis com critérios generalistas e, essencialmente economicistas, que têm sido a única base das “recomendações” que a ERSAR tem vindo a emitir ao longo dos anos no que diz respeito ao tarifário para as águas e resíduos.

Atente-se ao disposto no artigo 6º que, ao determinar os princípios que devem estar subjacentes à fixação de tarifas e na elaboração de regulamentos tarifários, coloca logo à cabeça na alínea a) a “*recuperação económica e financeira dos serviços*”, deixando a “*definição de tarifa social*” para a alínea d) e última, do preceito.

Fica assim claro que, acima de tudo, na intervenção da ERSAR estará presente o factor económico e financeiro, ficando para segundo plano as questões sociais.

Mas esta proposta de lei assume um outro aspecto recorrente da prática legislativa deste Governo: é mais um exemplo da tendência centralizadora das propostas deste Governo que, sendo completamente desconformes aos princípios constitucionais da autonomia do poder local e da descentralização democrática da Administração Pública, não podem deixar de ser em si mesmas carimbadas de propostas profundamente antidemocráticas.

Atente-se aos órgãos da ERSAR e à forma de composição dos mesmos:

Nos termos do artigo 19º, o Conselho de Administração é nomeado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da tutela.

O Fiscal Único, nos termos do artigo 30º, é nomeado por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área da actividade económica sobre a qual incide a actividade da ERSAR.

O Conselho Consultivo, pese embora tenha a participação de elementos de várias entidades, das mais variadas áreas da sociedade civil (artigo 35º n.º 5), é presidido por “personalidade de reconhecido mérito, **nomeado pelo membro do Governo** responsável pela área de actividade económica sobre a qual incide a ERSAR”.

Por fim, mas não menos importante, o Conselho Tarifário, nos termos do artigo 37º “órgão de consulta específico para as funções da ERSAR relativas a tarifas e preços” é presidido pelo presidente do conselho consultivo e integra representantes da DGAL, DGC e DGAE<sup>3</sup>, da ANMP e da Agência Portuguesa do Ambiente e ainda representantes de entidades gestoras de titularidade municipal e estatal, públicas e privadas, de associações de consumidores de âmbito nacional e de entidades gestoras de fluxo específico de resíduos.

---

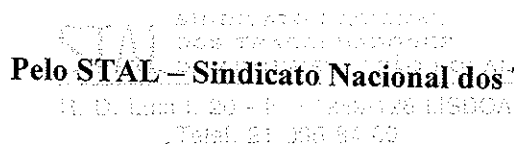
<sup>3</sup> Respectivamente, Direcção-Geral das Autarquias Locais, Direcção-Geral do Consumidor e Direcção-Geral das Actividades Económicas.

Ou seja, em qualquer dos seus órgãos, o Governo, ou procede à nomeação dos seus elementos ou tem o poder de determinar quem é o seu presidente, detendo assim um claro controlo sobre uma entidade que se afirma querer-se “independente”.

Estamos portanto, perante uma proposta de lei perfeitamente inaceitável, que cria uma entidade reguladora, que afirmada independente mais não será que a extensão dos interesses conjunturais dos Governos e dos interesses que os suportam, sem qualquer legitimidade democrática porque não eleita em sufrágio directo cujos poderes se sobrepõem aos de órgãos democraticamente eleitos e constitucionalmente consagrados.

Por todo o supra exposto não pode o STAL deixar de exprimir o seu total desacordo com esta alteração legislativa, rejeitando-a liminarmente.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 2013

  
**Pelo STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional**



Sr. Francisco José dos Santos Braz, na qualidade de Presidente, Membro da Direcção Nacional e Representante Legal do sindicato por efeito do disposto no Artigo 48º dos Estatutos, publicados no Boletim de Trabalho e Emprego, n.º 28, de 29 de Julho de 2011