



PROCESSO N.º 02/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 09/2007 – 2ª SECÇÃO

## **AUDITORIA À REGULAÇÃO NO SECTOR DAS ÁGUAS**

– Águas de abastecimento público, águas  
residuais urbanas e resíduos sólidos urbanos –

Fevereiro 2007

---

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

*Tel.* 00 351 21 794 51 00  
*Fax:* 00 351 21 793 60 33  
*Linha Azul:* 00 351 21 793 60 08/9  
*Email:* [geral@tcontas.pt](mailto:geral@tcontas.pt)



## **ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO**

**I**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Introdução, Conclusões e Recomendações

**II**

### **CORPO DO RELATÓRIO**

**III**

### **RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS**

**IV**

### **ANEXOS**

---



## FICHA TÉCNICA

### Equipa de Auditoria

#### *Coordenação*

António Garcia

#### *Equipa*

Ana Dias

Maria João Silveira

Francisco Machado

### Coordenação Geral

Gabriela Ramos

(Auditora Coordenadora do DA IX)

António Garcia

(Auditor Chefe do DA IX)

### Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina

---



## COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso

---



# ÍNDICE

<b>I</b>	<b>SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
1.1.	Natureza e âmbito da acção .....	5
1.2.	Objectivos da Auditoria .....	5
1.3.	Metodologias Utilizadas .....	5
1.4.	Exercício do contraditório.....	6
<b>2</b>	<b>CONCLUSÕES GERAIS.....</b>	<b>6</b>
2.1.	Contexto da regulação no Sector das Águas.....	6
2.2.	Quanto ao modelo de regulação do Sector das Águas .....	11
2.3.	Questões chave no âmbito da regulação no Sector das Águas .....	13
2.4.	Estruturas, meios e mecanismos de controlo e monitorização do regulador.....	15
<b>3</b>	<b>PUBLICITAÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS .....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>17</b>
<b>II</b>	<b>CORPO DE RELATÓRIO .....</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>CONTEXTO DO SECTOR .....</b>	<b>19</b>
5.1.	Contexto legal e institucional na União Europeia.....	19
5.2.	Estratégia governamental para o Sector.....	20
5.3.	Quadro legal nacional .....	21
5.4.	Estádio de liberalização dos sectores regulados .....	23
5.5.	Importância do Sector das Águas ao nível do Investimento e Operadores .....	24
5.6.	Contexto económico e de mercado .....	25
<b>6</b>	<b>AMBIENTE REGULATÓRIO/ MODELO DE REGULAÇÃO .....</b>	<b>27</b>
6.1.	Posicionamento do modelo português de regulação .....	27
6.2.	Articulação entre entidades públicas .....	34
6.3.	Articulação com instituições congéneres estrangeiras .....	36
6.4.	O CONTROLO SOBRE AS ENTIDADES REGULADORAS .....	36
6.5.	A adopção de uma Lei-Quadro para as Entidades Reguladoras.....	37
<b>7</b>	<b>QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO.....</b>	<b>38</b>
7.1.	Factores críticos das actividades reguladas .....	38
7.2.	Sistemas municipais e multimunicipais.....	39
7.3.	Concessões municipais .....	40
7.4.	Adequação de recursos .....	42
7.5.	Dominância e poder de mercado .....	43
7.6.	Regulamentos .....	43
7.7.	Dificuldades na prossecução de objectivos de regulação/ desafios da Entidade Reguladora .....	45

---

<b>8</b>	<b>MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO.....</b>	<b>47</b>
8.1.	Actividade das entidades gestoras.....	47
8.2.	Tarifas.....	47
8.3.	Qualidade de serviço.....	49
8.4.	Outras actividades desenvolvidas pelo IRAR em prol de uma monitorização mais eficaz.....	51
8.5.	Garantia do acesso universal e equitativo de todos os utilizadores.....	52
8.6.	Arbitragem e resolução de conflitos.....	52
8.7.	Acatamento de recomendações feitas pelo IRAR.....	54
8.8.	Actividade sancionatória.....	55
8.9.	Emissão de pareceres.....	55
8.10.	Fiscalização.....	55
8.11.	Balanço da actividade regulatória.....	56
<b>III</b>	<b>RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....</b>	<b>59</b>
<b>9</b>	<b>RECOMENDAÇÃO FINAL.....</b>	<b>59</b>
<b>10</b>	<b>DESTINATÁRIOS.....</b>	<b>59</b>
<b>11</b>	<b>PUBLICIDADE.....</b>	<b>59</b>
<b>12</b>	<b>EMOLUMENTOS.....</b>	<b>59</b>
<b>IV</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>61</b>



## SIGLA

---

<b>IRAR</b>	Instituto Regulador de Águas e Resíduos
<b>AdC</b>	Autoridade da Concorrência
<b>AdP</b>	Águas de Portugal
<b>APDA</b>	Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas
<b>CCDR</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>CD</b>	Conselho Directivo
<b>CNA</b>	Conselho Nacional da Água
<b>DECO</b>	Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>ERS</b>	Entidade Reguladora da Saúde
<b>ETA</b>	Estação de Tratamento de Águas
<b>ETAR</b>	Estação de Tratamento de Águas Residuais
<b>IA</b>	Instituto do Ambiente
<b>IC</b>	Instituto do Consumidor
<b>IGA</b>	Inspecção-Geral do Ambiente
<b>IGAOT</b>	Inspecção-Geral do Ambiente e Ordenamento do Território
<b>IGF</b>	Inspecção-Geral de Finanças
<b>INAG</b>	Instituto da Água
<b>INR</b>	Instituto dos Resíduos
<b>INR</b>	Instituto Nacional dos Resíduos
<b>IPA</b>	Instituto Português da Acreditação
<b>IPQ</b>	Instituto Português da Qualidade
<b>LNEC</b>	Laboratório Nacional de Engenharia Civil

---

---

<b>MA</b>	Ministério do Ambiente
<b>PEAASAR</b>	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
<b>PERSU</b>	Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>POC</b>	Plano Oficial de Contabilidade
<b>POC</b>	Plano Oficial de Contabilidade
<b>PRACE</b>	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RSU</b>	Resíduos Sólidos Urbanos
<b>SMAS</b>	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

---



# I Sumário Executivo

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1. Natureza e âmbito da acção

No Plano de Fiscalização de 2006, do Tribunal de Contas está prevista uma auditoria temática subordinada ao tema da Actividade Regulatória em geral, e que incide nos Sectores da Concorrência, da Água, da Energia, das Telecomunicações, e do Transporte Ferroviário. A referida acção visa identificar e analisar as principais áreas de risco e os problemas, quer gerais, quer específicos, inerentes à regulação em cada um daqueles sectores de actividade e abrangeu o período de 2003 a 2005.

O TC decidiu, pela primeira vez, escolher o tema da regulação para uma sua auditoria, quer pela oportunidade do exame da matéria, quer pela sua importância para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados abrangidos, quer, finalmente, para poder contribuir, construtivamente, para a melhor satisfação dos consumidores e, assim, promover a realização do interesse público.

**O presente Relatório cobre a regulação no sector das águas.**

### 1.2. Objectivos da Auditoria

Tendo em consideração critérios de oportunidade, custo e eficácia, o desenvolvimento da presente acção, visa dar cobertura aos seguintes objectivos gerais:

- ✓ Identificar e caracterizar o contexto legal, institucional e económico do Sector;

- ✓ Contextualizar o ambiente regulatório / modelo de regulação;
- ✓ Identificar os problemas e questões chave de regulação na perspectiva do IRAR;
- ✓ Identificar e caracterizar os mecanismos de controlo e monitorização.

### 1.3. Metodologias Utilizadas

A auditoria, foi realizada com base no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, tendo adoptado também os procedimentos e metodologias de controlo seguidas pela INTOSAI, nomeadamente as respeitantes à regulação.

A auditoria para além dos trabalhos de campo, da elaboração de questionários e da análise e validação das correspondentes respostas, comportou, entre outras, o exame dos seguintes elementos:

- ✓ Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de Agosto;
- ✓ Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 151/02, de 23 de Maio.
- ✓ Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de Setembro;
- ✓ Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2004, de 17 de Maio;
- ✓ Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (2000-2006);
- ✓ Diversos diplomas respeitantes à regulação exercida pelo IRAR;

- 
- ✓ Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal - 2004;
  - ✓ Relatórios de actividades de 1999 a 2002;
  - ✓ Imprensa escrita.

#### 1.4. Exercício do contraditório

Para exercício do direito ao contraditório, o juiz relator remeteu, oportunamente, uma versão preliminar do presente texto quer ao Instituto Regulador de Águas e Resíduos – IRAR, quer ao Ministro da tutela técnica, Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional para, querendo-o, se pronunciarem sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

Apenas respondeu um destinatário, o IRAR, tendo as respectivas alegações sido tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação deste texto final do Tribunal.

Ademais, o TC decidiu publicar, em anexo a este relatório e dar-lhes idêntica publicidade, a versão integral das respostas recebidas da entidade atrás referida.

Foi, assim, dado, pelo Tribunal, cabal e exaustivo cumprimento ao princípio do contraditório, como é uso em auditoria pública e vem prescrito na lei orgânica do TC.

## 2 CONCLUSÕES GERAIS

### 2.1. Contexto da regulação no Sector das Águas

Em Portugal o Sector das águas, das águas residuais e dos resíduos sólidos urbanos, apresenta um conjunto de serviços que são fundamentais para todos os cidadãos, para o ambiente em geral e para a saúde pública. Como tal, estes serviços devem obedecer aos seguintes princípios:

- Universalidade;
- Qualidade do serviço;
- Continuidade;
- Igualdade;
- Eficiência;
- Equidade de preços.

Os serviços que o sector das águas e dos resíduos fornecem são considerados como sendo de interesse geral e constituem, em Portugal, monopólios naturais estatais locais ou regionais.

Trata-se de um sector que esteve vedado ao investimento privado até 1993, situação que foi alterada com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, sendo naquela altura criadas empresas públicas – Águas de Portugal – AdP SGPS, SA, para as águas, e a Empresa Geral de Fomento – EGF, no que respeita aos resíduos.

O estado de liberalização do sector é considerado ainda muito incipiente existindo, presentemente, um forte predomínio do Estado

**Intervindo o Estado no sector como principal actor (*player*)**, com a abertura ao capital privado foi delineada, naquela época, uma estratégia para o sector que basicamente versava sobre o seguinte:



- ✓ Manter a responsabilidade dos serviços de distribuição de água e de saneamento de águas residuais municipais às Autarquias, devendo este investimento ser complementado pela Administração Central no que respeita às actividades em alta, **através da criação de sistemas multimunicipais, com gestão empresarial;**
- ✓ Instituir a possibilidade de gestão indirecta destas actividades por parte dos municípios, mediante a sua concessão a empresas privadas especializadas na gestão e na exploração deste tipo de sistemas;
- ✓ Criar, nos sistemas multimunicipais, condições para uma gestão partilhada com os municípios, com a abertura da possibilidade de participação de capitais e de conhecimento privados.

Com efeito, Portugal importou o modelo francês para o sector, onde predomina a atribuição do serviço de água e resíduos ao poder local, com a possibilidade de delegar a gestão e exploração aos privados, mas operou a separação dos serviços em “alta” e em “baixa”, consoante a actividade desenvolvida pelas diversas entidades gestoras, como a seguir se explica.

Assim, constata-se que os sistemas multimunicipais operam em “alta”, ou seja desde a captação, distribuição e tratamento de águas residuais a nível grossista e que os sistemas municipais aparecem como responsáveis em “baixa”, ou seja pelo fornecimento a utilizadores e pelo saneamento ao mesmo nível.

Esta situação aparece desenhada no Decreto-Lei n.º 379/93, que dá lugar ao **predomínio do Estado, que surge como o principal accionista a operar em “alta”, na maior parte do território nacional**, em detrimento das autarquias.

Por outro lado, o Estado também dispõe de **uma posição dominante nos sistemas em “baixa”, no que concerne às concessões dos serviços municipais.**

O quadro seguinte evidencia e define as características de um e de outro sistema:

SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS “alta”	SISTEMAS MUNICIPAIS “baixa”
<b>Exploração e gestão só podem ser efectuadas pelo Estado (sem concurso) ou concessionadas a entidade pública de natureza empresarial ou a entidade maioritariamente pública no que respeita ao capital social.</b>	São todos os restantes, incluindo os geridos por Associações de municípios (intermunicipais se mais do que um município), em que, de acordo com o novo pacote legal, a sua <b>gestão e exploração pode ser feita pelos Municípios ou atribuída por estes aos privados através de Concurso.</b>
<b>O acesso dos privados só poderá ser feito através de uma participação minoritária no capital da entidade gestora.</b>	É aqui que se enquadram as diversas formas de parcerias.
<b>Servem em “alta” pelo menos dois municípios e exigem um investimento predominantemente a efectuar pelo Estado, em função de razões de interesse nacional.</b>	<b>São todos os demais</b> , não abrangidos nos sistemas multimunicipais, bem como os sistemas geridos através de associações de municípios.
A sua criação e a concessão são objecto de <b>decreto-lei</b> , sendo precedida de parecer não vinculativo, dos municípios territorialmente envolvidos.	O contrato de concessão é precedido de concurso público, excepto quando a concessionária seja uma associação de utilizadores, reconhecida como entidade pública.

**Para o sector das águas e dos resíduos Português existe um Regulador – o Instituto Regulador das Águas e Resíduos, criado pelo Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de Agosto<sup>1</sup>, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de Novembro<sup>2</sup>, que instituiu o seu Estatuto.**

**Importa, desde já, sublinhar que, apesar de existir uma entidade única que congrega a regulação nos sectores das águas, águas residuais e resíduos sólidos urbanos, esta apresenta fortes limitações, devido à sua configuração institucional.**

<sup>1</sup> Art.º 21.º.

<sup>2</sup> Já alterado pelo Decreto-Lei n.º 151/2002, de 23 de Maio.

---

A reguladora constitui uma pessoa colectiva de direito público, dotada de **personalidade jurídica**, com **autonomia administrativa e financeira** e património próprio, sujeita à **superintendência e tutela do Ministro do Ambiente**, com atribuições cujo âmbito é bastante reduzido, como veremos.

**Não pode deixar de se recordar que o XVII Governo Constitucional apresentou uma estratégia para o sector, porém ainda em fase de discussão pública**, que será materializada através do PEAASAR<sup>3</sup> II (2007-2013), que tem como grande desafio anunciado a integração dos sistemas em “alta” com os sistemas em “baixa” e acabar com a disparidade tarifária existente em todo o território nacional.

#### *Enquadramento do sector das águas e dos resíduos*

A **liberalização do sector das águas** é considerada ainda muito **incipiente**.

**Com efeito, o sector das águas apresenta um domínio do Estado empresário através da holding pública Águas de Portugal – AdP SGPS, SA., que controla maioritariamente as entidades gestoras concessionárias dos sistemas multimunicipais que nele actuam.**

A EPAL – Empresa Pública de Águas Livres, constitui uma situação atípica no ordenamento jurídico português, já que foi transformada numa sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, alterando a sua denominação para Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA. É detida na totalidade pela Águas de Portugal, sendo considerada como a concessionária do sistema multimunicipal da área da Grande Lisboa.

**Para os sistemas multimunicipais de gestão dos resíduos sólidos urbanos, existe a Empresa Geral do Fomento, sub-holding da Águas de Portugal, que controla as empresas públicas que operam no sector dos resíduos.**

---

<sup>3</sup> Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais.

**Constata-se nos sistemas multimunicipais a inexistência de situações concorrenciais de acordo com o quadro legal em vigor. Assim, a gestão dos sistemas é efectuada pelo Estado ou atribuída, em regime de concessão, a entidades onde o Estado detém obrigatoriamente a maioria do capital social dessas empresas.**

No sector das águas, verifica-se um total de 103 entidades gestoras a operar em “alta” e de 276 entidades gestoras a actuar em “baixa”.

Poderá existir apenas concorrência, nos casos específicos de subcontratação de serviços de exploração, manutenção e conservação da ETA<sup>4</sup> e ETAR<sup>5</sup>.

Por outro lado, nos sistemas municipais, podem também **verificar-se situações concorrenciais quando os municípios decidem atribuir, por concurso público, a gestão e exploração dos mesmos a entidades privadas, através de contratos de concessão.**

---

<sup>4</sup> Estação de Tratamento de Águas.

<sup>5</sup> Estação de Tratamento de Águas Residuais.



O modelo Português do sector das águas, águas residuais e resíduos sólidos urbanos, assenta, actualmente, numa dependência do modelo de gestão essencialmente estadual ou municipal, de acordo com a titularidade dos sistemas, como se pode observar:

Entidades gestoras de sistemas de titularidade estadual (sistemas regionais em “alta”)			
Gestão <b>directa</b>	Não existe actualmente qualquer situação		
Gestão <b>indirecta: Delegação</b>	<b>Delegação</b> – Caso único da EPAL		
Gestão <b>indirecta: Concessão</b>	Sistemas <b>multimunicipais que servem “em alta” diversos municípios</b> – criados em <b>1993</b> , as entidades privadas só podem subscrever 49%.	<b>Concessões multimunicipais - São reguladas pelo IRAR.</b>	Não assumem forma de PPP. Podem evoluir para PPP: depende de decisão política, implica enquadramento jurídico.

Entidades gestoras de sistemas de titularidade municipal (sistemas locais “em baixa” ou “mistos”)			
Gestão <b>directa</b>	Câmaras Municipais e Associações de Municípios	<b>Câmaras Municipais - Não são reguladas pelo IRAR .</b>	Tratando-se de gestão directa, não existem PPP. Podem evoluir para PPP- Empresas Municipais, ou concessão.
Gestão <b>directa</b>	Serviços Municipalizados e Intermunicipalizados	<b>Não são reguladas pelo IRAR.</b>	Tratando-se de gestão directa, não existem PPP. Podem evoluir para PPP- Empresas Municipais, ou concessão.
Gestão <b>indirecta: Delegação</b>	<b>Empresas municipais ou intermunicipais</b> – podem ser públicas, de capitais públicos ou de capitais maioritariamente públicos (criadas em 1998).	<b>Não são reguladas pelo IRAR.</b>	As EM de capitais maioritariamente públicos são PPP do tipo “institucional”. Têm aumentado desde <b>1998</b> . <b>Têm um quadro jurídico insuficiente.</b>
Gestão <b>indirecta: Concessão</b>	<b>Empresas concessionárias municipais ou intermunicipais</b> (criadas em 1993) – Processo obrigatoriamente concursal	<b>São reguladas pelo IRAR, com base no contrato de concessão.</b>	<b>São PPP do tipo “contratual”.</b> Têm vindo a aumentar desde 1993.

Dos modelos existentes, e de acordo com a legislação vigente, verificou-se que **três podem assumir a forma de parcerias público-privadas:**

- ✓ Concessão ou sub-concessão do Estado em terceira entidade, como é o caso dos sistemas multimunicipais concessionados;
- ✓ Delegação pelo município em terceira entidade, como é o caso das empresas municipais de capitais maioritariamente públicos;
- ✓ Concessão do município em terceira entidade pública ou privada, como é o caso dos sistemas municipais concessionados.

Com efeito, as diversas especificidades do sector dificultam a definição de um modelo único que dê resposta à sua natureza intersectorial e multidisciplinar.

---

Trata-se de um sector que funciona em **regime de monopólio natural**, já que, em cada região, só existe uma entidade para prestar esses serviços, sendo, em concomitância, um **monopólio legal no âmbito das empresas concessionárias**.

**Este aspecto evidencia situações susceptíveis de provocar falhas de mercado.**

Nesta medida, revela-se fundamental a regulação do IRAR, que presentemente apenas abrange, no seu âmbito, as entidades gestoras concessionárias a actuar em “alta” e em “baixa”, deixando de fora todas as demais entidades a actuar no sector.

Perfila-se, nesta medida, o papel importante da entidade reguladora, que urge ser eficaz, de modo a promover e implementar medidas para evitar comportamentos abusivos das empresas, com um aumento da qualidade da prestação e um serviço mais eficiente.

A estratégia de regulação do IRAR assume dois planos de intervenção: a regulação estrutural do sector (onde é feita a organização e consolidação do mercado) e a regulação dos comportamentos das entidades gestoras, sendo, nesta última, que é tratada a regulação económica propriamente dita.

Verificou-se, contudo, que o IRAR tem funções económicas reduzidas, relativamente às entidades concessionadas, tendo uma actuação diminuta no estabelecimento de preços e na qualidade do serviço. Porém, os tarifários a praticar pelos sistemas multimunicipais, aprovados pelo concedente Ministro, são os recomendados pelo IRAR. Quanto à qualidade do serviço, o IRAR publicou, pela primeira vez, em 2006, os resultados do sistema de avaliação da qualidade de serviço de todas as concessões.

Com efeito, com a entrada em vigor da Lei da Água – Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, encontra-se em elaboração o tão esperado regulamento tarifário que deveria ter sido aprovado no prazo de um ano após a entrada em vigor da referida Lei, com o objectivo de acabar com a enorme disparidade tarifária praticada pelas diversas entidades gestoras.

**Acresce ainda que, em concomitância com a aprovação do regulamento tarifário, urge consagrar no quadro legal nacional uma Entidade Reguladora forte e independente, com o âmbito de intervenção alargado a todas as entidades gestoras.**

Um aspecto importante nesta matéria prende-se com a grande interferência e o peso do Estado no sector das águas e dos resíduos, que se acentua através dos diversos intervenientes (*stakeholders*) que a seguir se enumeram:

- ✓ Ministério do Ambiente (tutela sectorial);
- ✓ IRAR (regulador do sector das águas, águas residuais e resíduos sólidos urbanos);
- ✓ Águas de Portugal (holding estatal para o sector das águas);
- ✓ Empresa Geral do Fomento (*sub-holding* da Águas de Portugal);
- ✓ EPAL - sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, detida na totalidade pela Águas de Portugal.
- ✓ Serviços Municipais, serviços municipalizados e empresas municipais<sup>6</sup>.

Esta situação, demonstra a necessidade imperiosa de separar rapidamente os papéis do Estado neste sector, em especial os de Estado Tutela e os do Estado operador, da função de regulação, em prol de um quadro regulatório eficaz e com credibilidade.

---

<sup>6</sup> Nos termos da Lei pode configurar três modos diferenciados: empresas públicas, empresas de capitais públicos e empresas de capitais maioritariamente públicos.



Isto é ainda mais imperativo e urgente se se tiverem em conta os desafios que se avizinham para o sector, com a concretização do PEAASAR II (2007-2013), que pressupõe a integração verticalizada dos sistemas com a intervenção da AdP.

**A AdP irá assumir o controlo de projectos de execução das redes em “baixa”, abrindo assim a porta para as subconcessões a efectuar com os privados, que poderão, nesta medida, também actuar na gestão em “alta” e tornar o sector mais competitivo e mais transparente como se torna imperativo nacional.**

Neste sentido, a Autoridade da Concorrência proferiu uma recomendação na qual elenca os diversos pontos críticos para o sector das águas, sublinhando como importante, nesta matéria, a participação das empresas do grupo AdP nos concursos abertos pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais, nos quais surge um evidente conflito de interesse entre a entidade contratante e a entidade proponente.

## 2.2. Quanto ao modelo de regulação do Sector das Águas

O modelo institucional no sector das águas em Portugal tem sido objecto de evolução no sentido de, actualmente, os modelos de gestão utilizados serem de **titularidade estadual ou municipal**, conforme já se viu.

Cabe ao IRAR exercer as **atribuições regulatórias** que, tal como desenhadas no seu estatuto, se traduzem (*inter alia*) no seguinte:

- ✓ **Regulamentar, orientar e fiscalizar a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais**, bem como a actividade das respectivas entidades gestoras;
- ✓ **Assegurar a regulação dos respectivos sectores e o equilíbrio entre a sustentabilidade económica dos sistemas e a qualidade dos serviços prestados**, de

modo a salvaguardar os interesses e direitos dos cidadãos no fornecimento de bens e serviços essenciais;

**Daqui resulta uma forte limitação para o IRAR já que apenas pode actuar sobre as entidades gestoras concessionárias, ficando de fora do seu âmbito subjectivo as entidades de administração local autárquica, em tudo quanto respeite à gestão dos sistemas.**

Posteriormente<sup>7</sup>, o IRAR foi investido de uma nova atribuição: a de autoridade competente para o controlo da água para consumo humano, encontrando-se **todas as entidades intervenientes no sector sujeitas à sua intervenção.**

**Existem vantagens para que a regulação do sector das águas, das águas residuais e dos resíduos sólidos urbanos seja exercida pela mesma entidade**, já que para além das vantagens de ordem ambiental, as economias de gama aconselham a concentração da regulação na mesma entidade, devido à integração do sistema de água e de saneamento.

**O mesmo sucede para o sector dos resíduos**, pois para além do cumprimento das metas comunitárias, onde terão que ser realizados grandes investimentos em infra-estruturas, a atribuição de exclusivos territoriais conduz à concentração da actividade regulatória pela mesma entidade, em todos os sistemas plurimunicipais.

**Estatutariamente, porém, foi atribuído ao IRAR um leque de atribuições e de competências apenas repartidas pelas entidades gestoras concessionárias, escapando, actualmente, as demais ao seu âmbito de intervenção.**

**Assim, no âmbito da regulação, mais não cabe ao IRAR do que pronunciar-se sobre o valor das tarifas nas concessões dos sistemas multimunicipais, bem como efectuar a sua**

<sup>7</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 151/2002, de 23 de Maio.

**monitorização, promover a qualidade do serviço, supervisionar e fiscalizar a actividade das entidades concessionadas e promover a defesa e a protecção dos consumidores.**

Verifica-se pois que as suas atribuições são **extremamente limitadas, quer no seu objecto, já que apenas se circunscreve aos serviços concessionados em baixa e em alta, quer, também, no seu âmbito já que, por exemplo, não estabelece preços e tarifas.**

**Constata-se pois que falta ao IRAR, em termos estatutários, supervisionar e regular todo o sector, independentemente da forma de gestão adoptada e reconhecer à entidade reguladora um papel mais efectivo na promoção dos princípios gerais da concorrência, nomeadamente no que respeita à selecção dos parceiros privados para a gestão dos sistemas municipais<sup>8</sup>**

Acresce, ainda, a **insuficiência de meios humanos e técnicos** que afecta o IRAR, que certamente não é compaginável com as suas atribuições, já que, no âmbito desta missão regulatória propriamente dita, o IRAR **relaciona-se com as entidades gestoras concessionárias multimunicipais e municipais, que presentemente totalizam 58 e, enquanto autoridade competente para o controlo da água para consumo humano, relaciona-se com 350 entidades gestoras públicas** de distribuição de água, com **70 laboratórios** de análise de água e, também, com outras **entidades privadas** que exerçam funções de distribuição de água para consumo humano.

**Por outro lado, o Conselho Directivo do IRAR é nomeado por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Ambiente, tendo o mandato dos órgãos directivos e de fiscalização duração inferior à do mandato do Governo, e sendo, ainda, os seus membros destituíveis e renováveis, o que evidentemente, não se coaduna como as premissas essenciais e uma regulação independente.**

<sup>8</sup> Independentemente da forma de gestão adoptada.

Verifica-se pois que o **actual modelo de regulação do sector das águas (e dos resíduos) apresenta limitações que se prendem com a falta de independência orgânica e funcional da entidade reguladora, que se encontra sujeita à tutela e superintendência do Ministério do Ambiente.**

Apesar de o IRAR ser dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa financeira e com património próprio, o **mesmo não dispõe de independência funcional**, no exercício das suas funções, para além de o mandato dos seus órgãos ser curto (três anos) e inferior ao mandato normal do Governo, conforme alias já se explanou.

**Para além disso, e não menos importante, constatou-se que as decisões do seu Presidente, bem como, as decisões do Conselho Directivo são susceptíveis de recurso para o Ministro do Ambiente.**

O que antecede não prejudica, contudo que o IRAR goze de **independência financeira já que auferе receitas próprias cobradas à entidades gestoras** em resultado da sua actividade.

Como já se referiu, o **âmbito das atribuições do IRAR é bastante limitado, uma vez que:**

- ✓ É dotado de **fracos poderes regulamentares**, que se limitam à execução de regulamentos respeitantes à sua organização e funcionamento, já que não dispõe de competência regulamentar externa (excepto no que respeita à elaboração do regulamento tarifário);
- ✓ Tem uma **actuação bastante reduzida ao nível do estabelecimento de preços e tarifas**, de acordo com as modalidades de gestão e de organização, como se irá ver;
- ✓ **Não dispõe de competências sancionatórias** no exercício das suas funções;
- ✓ Os **pareceres emitidos pelo IRAR não são vinculativos**;



- ✓ Os serviços municipais não estão sujeitos à sua intervenção (só quando são concessionados), pelo que não estão sujeitos a quaisquer obrigações quanto à qualidade do serviço prestado e quanto aos preços praticados.

Revela-se pois crucial e urgente a alteração do estatuto da entidade reguladora no sentido de serem, no mínimo, considerados os seguintes aspectos relevantes para alterar a sua configuração institucional:

- ❖ Alteração do âmbito subjectivo: alargar o âmbito de intervenção da entidade reguladora a todas as entidades gestoras, para além das entidades concessionárias;
- ❖ Alteração do âmbito objectivo da regulação: passa entre outros pela atribuição de poderes sancionatórios e regulamentares; intervenção *ab initio* na criação de sistemas multimunicipais; intervenção em matéria tarifária;

Acresce, ainda, que ao IRAR não foram atribuídas **autonomia e flexibilidade de gestão, designadamente em sede de contratação de recursos humanos.**

Face ao exposto, é natural constatar que o IRAR carece de independência orgânica e funcional face ao Governo.

Em suma, a fraca configuração institucional do IRAR, associada à inexistente regulação sobre as entidades de administração local autárquica<sup>9</sup>, conduz ao facto de que o modelo de regulação deste sector não se enquadra num modelo-tipo característico de uma Entidade Reguladora Independente, já que revela, objectivamente, grande dependência das decisões estratégicas do Governo.

Á luz do que precede torna-se imperioso que, no âmbito da **revisão do Estatuto do IRAR em curso, se clarifique inequivocamente o grau de independência e de autonomia da**

**entidade reguladora, bem como se consagre uma alteração substancial das suas competências e do seu âmbito de actuação, tendo em vista abranger todas as entidades gestoras a operar no sector, a fim de contribuir para a indispensável e adequada transparência da actividade de regulação.**

### 2.3. Questões chave no âmbito da regulação no Sector das Águas

No actual estatuto do IRAR desvenda-se um conjunto de factores críticos e limitativos da eficácia da reguladora no sector das águas.

Um dos principais problemas prende-se com a **falta de competências regulatórias da entidade reguladora, relativamente às entidades de administração autárquica.**

Com efeito, actualmente o IRAR apenas dispõe de **competências regulatórias relativamente às entidades gestoras concessionadas**, com excepção da sua nova atribuição de autoridade competente para o controlo da água para consumo humano, que abrange todas as entidades gestoras independentemente do modelo de gestão adoptado.

Por outro lado, na regulação estrutural do sector, a reguladora não dispõe de **competências que lhe permitam definir as alterações estratégicas que eventualmente ocorram.**

Acresce, ainda, que, na **regulação económica propriamente dita, o IRAR tem como maior desafio elaborar o tão esperado regulamento tarifário, já que existe uma enorme disparidade tarifária nos preços da água que são praticados, em resultado, também, da falta de competências da reguladora nesta matéria.**

Outro aspecto crítico prende-se com os problemas associados às **concessões municipais** que evidenciam situações, tais como o **tarifário, que constitui um dos principais critérios de selecção de escolha dos concorrentes, pois é-lhe atribuída uma**

<sup>9</sup> Que aliás predominam no sector das águas.

---

**ponderação de 70%, sendo ainda influenciado pela estrutura tarifária em vigor e pelos preços políticos actualmente praticados.**

Ciente dos problemas que resultam das **concessões municipais**, a entidade reguladora tem em curso **proposta de revisão do regime jurídico destas concessões**, da qual se destacam, com maior pertinência, as seguintes alterações:

- ✓ **Maior intervenção regulatória**, em matéria de avaliação da qualidade do serviço e no que respeita ao tarifário;
- ✓ **Maior regulamentação dos procedimentos concursais aplicáveis**, incluindo a aprovação dos modelos das peças concursais;
- ✓ **Melhor protecção ao consumidor**;
- ✓ **Clarificação da função da renda da concessão**;
- ✓ **Imposição da certificação de qualidade**;
- ✓ **Reequilíbrios económico-financeiros** das concessões melhor regulamentados na lei.

Constatou-se ainda que a **intervenção regulatória do IRAR na criação dos sistemas multimunicipais é nula<sup>10</sup>**, já que **não dispõe de poderes nesta matéria, o que, a posteriori, vai prejudicar aspectos da intervenção da reguladora que já constam das suas competências legais, tais como: tarifas a praticar e afectação das infra-estruturas municipais.**

Por outro lado, a entidade reguladora funciona como **órgão consultivo do Ministério do Ambiente, na gestão dos contratos de concessão dos sistemas multimunicipais, situação resultante da sua actual configuração institucional.**

Importa, também, clarificar as atribuições do IRAR com o Instituto dos Resíduos, tendo em vista colmatar a sobreposição de funções **resultante da indefinição existente na lei, em matéria de aprovação de projectos de infra-**

**estruturas, o que leva a ineficiência administrativa na regulação dos sistemas concessionados.**

Sublinhe-se que o **papel do INR está actualmente a ser analisado, em resultado das acções decorrentes do PRACE<sup>11</sup>.**

Porém, um dos aspectos mais críticos, decorre dos fracos meios que estão afectos ao IRAR, nomeadamente, **a insuficiência de recursos técnicos e humanos**, o que, naturalmente, dificulta o cumprimento das suas atribuições. Note-se que a reguladora foi recentemente investida de uma nova atribuição, conforme já se explanou supra.

Por outro lado, no que toca aos **resíduos sólidos urbanos, verificou-se que este sector carece do emprego de medidas que melhorem a sua eficiência**, já que coexistem dificuldades na gestão eficiente dos recursos materiais e humanos, resultantes de factores externos às entidades gestoras.

Entre elas destaca-se a aplicação de tarifários que cubram os custos reais da gestão e que permitam uma maior rentabilização do investimento da entidade gestora.

Deve, finalmente, sublinhar-se que o **condicionalismo nuclear da actividade regulatória resulta da actual fraca configuração institucional do IRAR, que é caracterizado por ser uma entidade reguladora semi-independente, pois não dispõe de competência orgânica nem funcional e, logo, não preenche um requisito imprescindível: a independência face ao Governo.**

Aliás, este requisito é não só substancial, como absolutamente indispensável **para garantir a transparência e a credibilidade do funcionamento do mercado.**

---

<sup>10</sup> Note-se porém que os pareceres emitidos pelo IRAR têm sido na generalidade adoptados na fase de criação e consolidação dos sistemas.

---

<sup>11</sup> Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.



Durante os trabalhos de campo desta auditoria foi manifestada pela entidade reguladora, a expressa concordância com o referido. Esta opinião também é partilhada de modo inequívoco pela Autoridade da Concorrência, que é a reguladora transversal.

#### 2.4. Estruturas, meios e mecanismos de controlo e monitorização do regulador

A monitorização da actividade das entidades concessionárias dos sistemas municipais é bastante incipiente, dadas as limitações desenhadas no Estatuto do IRAR e, também, do ponto de vista conceptual, com a existência de tutela de mérito e de superintendência sobre a entidade reguladora.

**Relativamente aos mecanismos de controlo e monitorização utilizados pelo IRAR, no que concerne ao estabelecimento de preços e tarifas no sector das águas, águas residuais e resíduos, a situação é bastante preocupante, já que aqueles estão limitados apenas aos sistemas concessionados, o que reduz ao mínimo o potencial da regulação.**

Com efeito, de acordo com a modalidade de gestão e organização, as situações que surgem são as seguintes:

- ✓ No caso da EPAL, o IRAR emite parecer sobre a proposta de preços apresentada por aquela entidade. A tarifa é estabelecida por uma convenção de preços celebrada anualmente;
- ✓ **Entidades concessionárias multimunicipais** – para efeitos de aprovação das tarifas, estas entidades gestoras submetem anualmente um orçamento e um projecto tarifário à aprovação do concedente, que carece da emissão de parecer da entidade reguladora;

- ✓ **Entidades concessionárias municipais** – Aqui a regulação económica é feita apenas com base no contrato de concessão e o IRAR apenas intervém quando o equilíbrio económico-financeiro da concessão esteja em causa.

Acresce, ainda, que, relativamente aos **Serviços Municipais, Serviços Municipalizados e Empresas Municipais, o IRAR não dispõe de qualquer tipo de atribuições. Aqui a tarifa é aprovada pela Assembleia Municipal.**

**Outro dos aspectos preocupantes prende-se com a falta de competências sancionatórias do IRAR enquanto entidade reguladora.**

Com efeito, apesar do Estatuto do IRAR prever expressamente que esta entidade pode solicitar às concessionárias todas as informações de que necessitar para o bom exercício das suas atribuições, já não lhe atribui quaisquer instrumentos sancionatórios, o que de facto também retira potencial à regulação.

Por outro lado, o IRAR não dispõe de poderes regulamentares externos (excepto no que concerne ao regulamento tarifário). Só lhe é possível aprovar os regulamentos internos necessários à sua organização e funcionamento.

De igual modo, constatou-se que o IRAR não dispõe de poderes para emitir pareceres vinculativos, ainda que apenas circunscritos às entidades gestoras concessionárias.

Finalmente, realça-se a existência de uma outra condicionante ou fragilidade do IRAR relativamente à monitorização da qualidade do serviço, já que aquela entidade não dispõe de quaisquer competências sancionatórias para o eventual mau desempenho das entidades sujeitas à sua intervenção.

---

A este propósito, a reguladora foi peremptória ao referir, aos auditores do Tribunal, a necessidade de que, relativamente aos sistemas municipais concessionados e às empresas municipais - especialmente às empresas de capitais maioritariamente públicos, *deveria ter não só o poder de emitir pareceres vinculativos, como o poder de sancionar os incumprimentos e, isto, para além da competência regulamentar.*

Neste contexto, conforme já se disse, é patente a falta de independência do regulador e a fragilidade dos seus meios para levar a cabo a sua missão, quer pela ausência de competências legais quer pela falta de recursos humanos e técnicos.

Ao arrepio de tudo o que até agora se referiu, deve salientar-se um **aspecto positivo da monitorização** levada a cabo pelo IRAR, ligado ao exercício da sua nova atribuição, **já que houve um grande incremento de inspeções por si realizadas, o que contribuiu para o aumento da qualidade da água que hoje se bebe, tão importante para a defesa da saúde pública.**

Note-se que, nesta sede, todas as entidades gestoras estão agora sujeitas à intervenção do IRAR, independentemente da modalidade de gestão.

Para além disso a realização de benchmarking pelo IRAR, com a publicitação dos indicadores de desempenho das entidades gestoras, promove uma maior transparência no sector.

Em conclusão, verificou-se que a intervenção do IRAR em sede de monitorização está condicionada às entidades gestoras concessionárias. Acresce que esta intervenção se encontra ainda limitada de acordo com a modalidade de organização e gestão da entidade gestora, quando a reguladora actua em sede de estabelecimento de preços e tarifas.

A excepção quanto ao âmbito de intervenção apenas se verifica quando a reguladora actua em sede de autoridade competente para o controlo da água para consumo humano.

### 3 PUBLICITAÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

Dada a importância da obrigação imposta pelo artigo 275.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, no sentido de todas as entidades públicas – incluindo as do SPE – **publicarem periodicamente as listagens de adjudicação de obras públicas**, o Tribunal verificou que o IRAR por não ter realizado qualquer despesa ao abrigo do regime de empreitadas de obras públicas e particulares, nos anos de 2003, 2004 e 2005, não se encontrava abrangido por aquele dispositivo, que, aliás, engloba **qualquer empreitada, independentemente do seu valor**, e é essencial para promover a **transparência** do mercado de obras públicas e nele garantir o funcionamento do **princípio da concorrência**.



## 4 RECOMENDAÇÕES

À luz do diagnóstico traçado no presente Relatório, e de acordo com a resposta das entidades ouvidas em sede de contraditório, e atenta a necessidade de o modelo de regulação do sector das águas e resíduos em Portugal, ser melhorado, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

☞ Revela-se imperativo que o Estado altere o perfil do actual modelo regulatório do sector das águas e dos resíduos, no sentido de **dotar a entidade reguladora de independência orgânica e funcional, em prol de um quadro regulatório transparente, eficaz e com credibilidade.**

A independência a consagrar deve passar, nomeadamente, pela consagração legal das seguintes matérias:

- Nomeação dos titulares dos órgãos por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área, precedida da apresentação dos respectivos currículos à comissão competente da Assembleia da República;
- Mandato dos titulares dos órgãos com a duração de 5 anos, eventualmente renovável, fixados nos estatutos;
- Inamovibilidade dos titulares dos órgãos, excepto por motivo justificado excepcional;
- Dissolução dos órgãos por Resolução do Conselho de Ministros, após parecer do Conselho Consultivo, em casos estritamente excepcionais<sup>12</sup>;
- Sujeição ao regime de impedimento quanto ao exercício de funções, bem como, quanto à prestação de serviços após o final do mandato dos membros do Conselho Directivo pelo período de dois anos junto das empresas dos sectores regulados.

- Revogação da tutela de mérito e de superintendência;
- Autonomia na contratação e na gestão dos recursos humanos;

☞ 2. Torna-se igualmente determinante para a prossecução da missão do regulador, a **disponibilidade de recursos humanos especializados** nas diversas áreas do sector das águas, de modo a assegurar com eficiência e eficácia a sua actividade regulatória.

☞ 3. Coloca-se também a necessidade de consagrar no quadro legal nacional uma **Entidade Reguladora além de forte e independente, com âmbito de intervenção alargado a todas as entidades gestoras, independentemente do seu modo de gestão e organização.**

☞ 4. Urge ainda consagrar, no quadro legal nacional, o **regulamento tarifário em prol da existência de uma harmonização do preço da água.**

☞ 5. Importa, ainda, **reforçar as competências do regulador** na área económica, nomeadamente no que concerne à fixação e controlo de preços.

<sup>12</sup> Irregularidades no funcionamento do órgão ou, excesso das despesas realizadas sobre as orçamentadas, sem estarem justificadas.





## II Corpo de Relatório

### 5 CONTEXTO DO SECTOR

#### 5.1. Contexto legal e institucional na União Europeia

A entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia, no ano de 1986, dotou o Estado Português com os meios financeiros necessários para poder efectuar investimentos no sector das águas e resíduos e, em concomitância, levar a cabo uma modificação profunda da sua estratégia neste domínio com o objectivo de melhorar a cobertura e a qualidade de serviço prestado aos cidadãos.

Daí, acresceu, para Portugal, mais responsabilidades respeitantes ao cumprimento das obrigações que decorrem das disposições do direito comunitário na área do ambiente.

Note-se que o Direito Comunitário Originário ou Derivado ocupa-se do sector das águas e dos resíduos no âmbito da política do ambiente e da protecção da saúde pública<sup>13</sup>.

O Governo apresentou, em 1993, uma **estratégia para o sector**, que culminou com a publicação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro e do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro. Estes diplomas dispõem, respectivamente, sobre a possibilidade de participação de capitais privados, sob a forma de concessão, a empresas intervenientes no sector do saneamento básico e sobre o regime de exploração e gestão dos sistemas

multimunicipais e municipais 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.

Em termos gerais **tal estratégia consubstanciou-se** no seguinte:

- ✓ Atribuir a responsabilidade dos serviços de distribuição de água e de saneamento de águas residuais municipais às autarquias, devendo este investimento ser complementado pela administração central, no que respeita a actividades em alta, **através da criação de sistemas multimunicipais, com gestão empresarial;**
- ✓ Instituir a possibilidade de gestão indirecta destas actividades por parte dos municípios, mediante a sua concessão a empresas privadas, especializadas na gestão e na exploração deste tipo de sistemas;
- ✓ **Criar, nos sistemas multimunicipais, condições para uma gestão partilhada com os municípios, com a possibilidade de abertura à participação de capitais e de conhecimento privados.**

<sup>13</sup> Neste sentido, a Directiva-Quadro da Água e as Directivas respeitantes ao controlo da qualidade da água para consumo humano, ao controlo dos parâmetros para a rejeição das águas residuais urbanas e à gestão de resíduos.

---

Nesta altura, foram criadas as empresas públicas – Águas de Portugal – AdP SGPS, SA, para as águas, e a Empresa Geral de Fomento – EGF, no que respeita aos resíduos.

Com o sucesso obtido, nesta primeira geração de sistemas multimunicipais, alicerçado nas dificuldades de alguns municípios obrigados a procedimentos administrativos que obstavam à realização atempada e eficaz dos projectos financiados pelo Fundo de Coesão, em 1999, o então Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território foi levado a definir, através do PEAASAR I 2000-2006 e do PERSU<sup>14</sup>, aprovado em 1997<sup>15</sup>, um conjunto de orientações estratégicas, no que concerne às intervenções para completar e melhorar a cobertura, no país, em abastecimento de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos sólidos urbanos.

O PEAASAR I preconizava a criação de 21 sistemas plurimunicipais de abastecimento de água e / ou saneamento de águas residuais, de modo a otimizar a construção e a gestão das infra-estruturas.

Em 2003, o XV Governo Constitucional consagrou no seu programa uma estratégia para o sector, que foi aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 72/2004, de 16 de Junho.

Entre outras, esta estratégia passava por reestruturar o universo das entidades gestoras concessionárias multimunicipais pertencentes à holding Águas de Portugal, SGPS, SA, reforçar o modelo regulatório do sector, com a atribuição de independência orgânica e funcional ao IRAR e alargar o âmbito da sua intervenção.

Actualmente, o PEAASAR II (2007-2013), ainda em fase de discussão, materializa as novas orientações para o sector, conforme se explanará no ponto seguinte.

## 5.2. Estratégia governamental para o Sector

O Programa do XVII Governo Constitucional, prevê no Capítulo III “Qualidade de vida e desenvolvimento sustentável”, que o Governo “*adoptará uma estratégia para o sector empresarial das águas e dos resíduos, revogando as orientações que constam na Resolução do Conselho de Ministros que preconiza o desmembramento do Grupo Águas de Portugal*”.

Com efeito, a RCM n.º 72/2004, de 16 de Junho, aprovava as linhas gerais do modelo de reestruturação do sector das águas em Portugal e fixara as várias etapas da sua implementação.

Porém, as novas estratégias propostas pelo XVII Governo Constitucional vão em sentido contrário, ao estatuído naquela Resolução, colocam em causa a sua vigência, já que, entre outras, agora se preconiza a clarificação da holding estatal “Águas de Portugal”, enquanto instrumento de consolidação do sector empresarial do Estado.

Com efeito o PEAASAR II 2007-2013, que está em fase de discussão, assenta em pressupostos substancialmente diferentes daquela RCM.

**O grande desafio do PEASAR II (2007-2013) é a integração dos sistemas em “alta”<sup>16</sup> com os sistemas em “baixa”<sup>17</sup>.**

O PEASAR II define diversos objectivos tais como: os níveis de cobertura da população, as perdas de água, a sua qualidade, a protecção das origens no abastecimento de água e de cumprimento dos parâmetros de descarga de águas residuais, bem como da sua reutilização.

---

<sup>14</sup> Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos.

<sup>15</sup> Reimpresso e actualizado em 1999.

---

<sup>16</sup> Desde a captação da água até ao reservatório da Autarquia.

<sup>17</sup> Desde o reservatório da autarquia até à torneira do consumidor final.



Assume também a **necessidade do Estado manter a responsabilidade de garante dos serviços das águas e águas residuais como indispensáveis e essenciais e promove, entre outras, uma política de preços em conexão com os custos reais dos serviços, materializado através do regulamento tarifário que deverá ser publicado até ao final do ano.**

### 5.3. Quadro legal nacional

O modelo institucional de regulação em Portugal baseia-se no modelo francês, que se caracteriza pela atribuição do serviço de águas, águas residuais urbanas e resíduos sólidos urbanos aos municípios, podendo estes delegar a sua gestão e exploração ao sector privado, mediante a realização de concursos públicos.

No entanto, Portugal apresenta algumas especificidades já que consagrou a separação da “alta” e da “baixa”, de acordo com a entidade gestora que desempenhe a actividade, que de resto passou a ter consagração legal, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro.

O quadro seguinte demonstra as características de um e de outro sistema:

SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS “alta”	SISTEMAS MUNICIPAIS “baixa”
Exploração e gestão só podem ser efectuadas pelo Estado (sem concurso) ou concessionadas a entidade pública de natureza empresarial ou a entidade maioritariamente pública no que respeita ao capital social.	São todos os restantes incluindo os geridos por Associações de municípios (intermunicipais se mais do que um município), em que de acordo com o novo pacote legal a sua gestão e exploração pode ser feita pelos Municípios ou atribuída por estes aos privados em sede de Concurso.
O acesso dos privados só poderá ser feito através de uma participação minoritária no capital da entidade gestora.	É aqui que se enquadram as diversas formas de parcerias.

(cont.)

SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS “alta”	SISTEMAS MUNICIPAIS “baixa”
Servem em “alta” pelo menos dois municípios e exigam um investimento predominantemente a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional.	São todos os demais, não abrangidos nos sistemas multimunicipais, bem como, os sistemas geridos através de associações de municípios.
A sua criação e a concessão são objecto de decreto-lei e precedida de parecer não vinculativo dos municípios territorialmente envolvidos.	O contrato de concessão é precedido de concurso público, excepto quando a concessionária seja uma associação de utilizadores, reconhecida como entidade pública.

Ressalta daqui o facto de o Estado ser o principal accionista dos sistemas em “alta”, assumindo de facto um papel privilegiado de Estado empresário. Por outro lado, nos sistemas em “baixa”, o Estado detém também uma posição predominante, nomeadamente nas concessões dos serviços municipais.

Acresce, ainda, que, com a criação do Instituto Regulador das Águas e Resíduos - IRAR<sup>18</sup>, passou a existir um organismo com funções reguladoras e orientadoras para o sector das águas e das águas residuais, com o principal objectivo de assegurar a qualidade dos serviços prestados e proteger os interesses dos utilizadores, embora com uma actuação reduzida nalgumas áreas (qualidade do serviço e estabelecimento de tarifas), e sem independência orgânica e funcional, com as suas atribuições bastante limitadas, tendo, ainda, o seu âmbito de intervenção circunscrito apenas às entidades gestoras concessionárias.

O quadro legal nacional em vigor foi definido em 1993, com a publicação do Decreto-Lei n.º 372/93<sup>19</sup>, de 29 de Outubro, que abre a possibilidade de concessionar estes serviços a empresas<sup>20</sup>, que anteriormente se encontrava vedado pela Lei das autarquias.

<sup>18</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de Agosto.

<sup>19</sup> Este diploma alterou a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, e abre a possibilidade de participação de capitais privados, sob a forma de concessão, a empresas intervenientes nos sectores das águas e resíduos sólidos urbanos.

<sup>20</sup> Anteriormente o sector empresarial apenas intervinha através da celebração de contratos de prestação de serviços, com as Autarquias.

O quadro seguinte espelha todos os actos normativos aprovados, e relevantes para a matéria em análise:

<b>Quadro jurídico referente ao Sector das Águas</b>	
<b>Decreto-Lei n.º 230/97, 30/08</b>	Cria o Instituto Regulador de Águas e Resíduos.
<b>Decreto-Lei n.º 362/98, de 18/11</b>	Aprova o Estatuto do Instituto Regulador de Águas e Resíduos.
Decreto-Lei n.º 151/02, de 23/05	Altera o Estatuto do IRAR.
<b>Decreto-Lei n.º 191/93, de 24/05</b>	<b>Orgânica do Instituto da Água – INAG.</b>
<b>Decreto-Lei n.º 142/96, de 23/08</b>	<b>Cria o Instituto dos Resíduos – INR.</b>
<b>Decreto-Lei n.º 236/97, de 3/09</b>	<b>Orgânica do INR.</b>
<b>Decreto-Lei n.º 166/97, de 2/07</b>	<b>Orgânica do Conselho Nacional da Água.</b>
<b>Decreto-Lei n.º 84/2004, de 14/04</b>	Altera o Decreto-Lei n.º 166/97.
<b>Decreto-Lei n.º 379/93, de 5/11</b>	<b>Regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais 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.</b>
Lei n.º 176/99, de 25/10	Adita artigos ao Decreto-Lei n.º 379/93.
Decreto-Lei n.º 439-A/99, de 29/10	Altera o Decreto-Lei n.º 379/93.
Decreto-Lei n.º 14/02, de 26/01	Altera o Decreto-Lei n.º 379/93.
Decreto-Lei n.º 103/03, de 23/05	Adita artigos ao Decreto-Lei n.º 379/93.
<b>Decreto-Lei n.º 319/94, de 24/12</b>	<b>Regime jurídico da concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água. Estabelecimento da sua figura legal.</b>
Decreto-Lei n.º 222/03, de 20/09	Adita artigos ao Decreto-Lei n.º 319/94.
<b>Decreto-Lei n.º 162/96, de 4/09</b>	<b>Regime jurídico da concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.</b>
Decreto-Lei n.º 223/03, de 20/09	Adita artigos ao Decreto-Lei n.º 162/96.
<b>Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho</b>	Regulamenta o regime jurídico da concessão dos sistemas municipais. Cria o Observatório Nacional. Porém nunca desempenhou funções.
<b>Decreto-Lei n.º 223/01, de 9/08</b>	<b>Contratação de empreitadas, fornecimentos e prestação de serviços nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.</b>
<b>Decreto-Lei n.º 294/94, de 16/11</b>	<b>Regime jurídico da concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos.</b>
Decreto-Lei n.º 221/03, de 20/09	Adita artigos ao Decreto-Lei n.º 294/94.
<b>Lei n.º 159/99, de 14/09</b>	<b>Estabelece o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais.</b>
<b>Lei n.º 169/99, de 18/09</b>	<b>Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.</b>
<b>Lei n.º 5-A/2002, de 11/01</b>	Altera a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
<b>Lei n.º 46/77, 8/07</b>	<b>Veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores.</b>
Decreto-Lei n.º 372/93, de 29/10	Altera a Lei n.º 46/77, de 8/07, abre a possibilidade de participação de capitais privados, sob a forma de concessão, a empresas intervenientes no sector do saneamento básico.
<b>Lei n.º 88-A/97, de 25/07</b>	Regulação do acesso da iniciativa económica privada às actividades de “distribuição de água e saneamento” através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos de sólidos urbanos. Revoga a Lei n.º 46/77.
<b>Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2004, de 17/05</b>	Aprova as linhas gerais do modelo de reestruturação do sector das águas em Portugal e fixa as várias etapas da sua implementação.
<b>Despacho n.º 38/MARN/95</b>	Cria as Comissões de Acompanhamento das Concessões.
<b>Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5/09</b>	Regula a qualidade da água destinada ao consumo humano.
<b>Portaria n.º 993/2003, de 30/07</b>	Critérios para o cálculo das taxas a serem pagas ao IRAR pelas entidades gestoras concessionárias de sistemas multimunicipais e municipais de água para consumo público, de águas residuais e resíduos sólidos urbanos.
Portaria n.º 813/2005, de 12/09	Adita artigos à Portaria n.º 993/2003.
<b>Portaria n.º 1187/2003, de 9/10</b>	Critérios de avaliação de projectos de engenharia elaborados no âmbito de sistemas multimunicipais.
<b>Portaria n.º 1216/2003, de 16/10</b>	Critérios de repartição de responsabilidade pela gestão e exploração de um sistema de abastecimento público de água para consumo humano.
<b>Decreto-Lei n.º 230/91, de 21/06</b>	Transforma a EPAL numa sociedade anónima de capitais públicos EPAL, SA.



Sublinhe-se, ainda, a existência da **Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, Lei da Água**, que procedeu à transposição para a ordem interna Portuguesa da Directiva Quadro da Água, a qual veio estabelecer as bases para a gestão sustentável dos recursos hídricos, e definir um novo enquadramento para o sector.

**Porém, a operacionalidade prática deste diploma depende da aprovação de treze diplomas complementares. Entre eles realça-se o regulamento tarifário, que deveria ter sido aprovado no prazo de um ano após a entrada em vigor da referida Lei.**

#### 5.4. Estádio de liberalização dos sectores regulados

A liberalização do sector das águas é ainda **incipiente**. Actualmente o sector é constituído por empresas com diferentes dimensões, com diferentes potenciais e que se encontram em diferentes estádios de desenvolvimento.

Considera o IRAR que para **captar a entrada de entidades privadas para o sector** é necessário:

1. Em primeiro lugar, que se proceda ao **alargamento das entidades sujeitas à sua intervenção**;
2. Quanto ao modelo de organização do sector, é preciso definir regras justas e criar mecanismos para implementá-las;
3. Os sistemas devem ter uma dimensão / escala interessante;
4. Por último, o risco de cobrança deverá ser baixo.

Actualmente, o PEAASAR II 2007-2013, ainda em fase de discussão, pode abrir espaço para o maior recurso às concessões de serviço público, com prazos mais curtos, no que respeita aos sistemas em “baixa”, em regime de integração vertical.

Tal é possível, já que não integram a vertente da construção da infra-estrutura, permitindo assim recuperar o investimento num prazo mais curto.

O PEAASAR II mantém, assim, o modelo actual de reorganização do sector, dando a possibilidade de os municípios **optarem por integrar a gestão dos sistemas municipais nos sistemas multimunicipais<sup>21</sup>**, onde **existirá a necessidade de um investimento pelo Estado**.

Refira-se que nesta medida os SMAS<sup>22</sup> tendem a reduzir em número.

Seguidamente dá-se conta de alguns dos principais aspectos positivos do documento:

ASPECTOS POSITIVOS
Melhora o modelo actual de reorganização do sector, promovendo a integração dos sistemas em “alta” com os sistemas em “baixa”.
Reforço da integração dos serviços de águas e de saneamento, mantendo os resíduos sólidos urbanos em separado, o que leva à promoção de economias de gama.
Preconiza a elaboração de um regulamento tarifário, aplicável a todas as entidades gestoras.
O Estado mantém a sua responsabilidade de garante destes serviços básicos indispensáveis e essenciais.

Assim, e quanto à situação da concorrência no sector, verificar-se que, nos sistemas multimunicipais, face ao quadro legal em vigor, a gestão dos mesmos é efectuada pelo Estado ou atribuída por este através de concessão a entidades de natureza empresarial, onde este detém uma posição maioritária no seu capital social.

Apenas se nota no domínio da subcontratação de serviços de exploração, manutenção e conservação de ETA e ETAR, onde a concorrência funciona.

<sup>21</sup> Integração vertical.

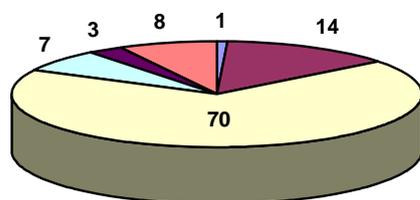
<sup>22</sup> Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.

Pelo contrário, nos sistemas municipais, já existem situações de concorrência quando o município atribui a gestão e a exploração a entidades privadas, precedida da realização de concurso público.

## 5.5. Importância do Sector das Águas ao nível do Investimento e Operadores

### Investimento

O **PEASAAR I** (2000 - 2006), cuja conclusão aponta para o final de 2008, apresenta investimentos que rondam os 3,4 milhões de euros, para a implementação dos sistemas em “alta” e cerca de 0,9 milhões de euros de investimentos totais para a implementação dos sistemas em “baixa”.



O **PEASAAR II** (2007 – 2013), que vai completar as infra-estruturas dos sistemas de abastecimento em “alta” e em “baixa”, apresenta montantes que rondam os 3,0 milhões de euros, já que é necessário atingir as metas impostas, tanto pela legislação comunitária, como pela legislação nacional.

Importa ainda referir que o **investimento acumulado no sector concessionado de abastecimento e saneamento era de cerca de 3,2 mil milhões de euros, no final do ano de 2004, montante que correspondia a cerca de 2,4 % do PIB em Portugal.**

### Operadores

O gráfico seguinte evidencia o universo das entidades gestoras de serviço de abastecimento público de água em “alta”.

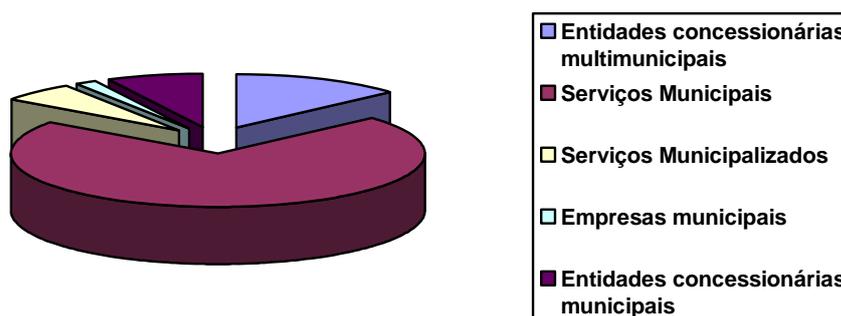
Como se vê num total de **103 entidades gestoras**, existe um domínio de serviços municipais que operam em “alta”.

Por outro lado, a actuar em “baixa” temos um **total de 276 entidades gestoras**, onde também os serviços municipais dominam com cerca de 209 entidades, logo seguidos pelos serviços municipalizados, com 36, e pelas entidades concessionárias municipais com 21. Por último, temos ainda a actuar em “baixa” 1 entidade concessionária municipal e 1 empresa pública.



Relativamente às **entidades gestoras de serviço de saneamento de águas residuais urbanas em “alta”**, verificou-se que de um universo de 120 entidades, 86 são serviços municipais, 16 são entidades concessionárias, 9 são entidades concessionárias municipais e, por último, surgem os serviços municipalizados e as empresas municipais, respectivamente, com 7 e 2 entidades cada.

Finalmente, quanto às entidades que operam em “baixa”, no serviço de saneamento de águas residuais urbanas, constatou-se que, num total de 282 entidades gestoras, 223 pertenciam aos serviços municipais, sendo 14 entidades concessionárias municipais e 1 empresa concessionária multimunicipal.



Toda a informação referida reporta-se ao início de 2006.

## 5.6. Contexto económico e de mercado

O sector das águas e das águas residuais apresentam as características de um **monopólio natural, sendo, em concomitância, um monopólio legal através das empresas concessionárias.**

Dada a existência desta situação, perfila-se a necessidade imperiosa de uma entidade reguladora eficaz, de modo a que possa impedir situações de comportamentos abusivos

da empresa monopolistas e a promover o aumento da qualidade da prestação de um serviço mais eficiente.

### *Falhas de mercado*

O quadro seguinte evidencia situações neste sector susceptíveis de serem enquadradas como **competição imperfeita:**

Empresas que desenvolvem actividades no sector, com um exclusivo territorial, podem fixar preços e tarifas superiores às que eventualmente poderiam resultar de um situação concorrencial, e aumentar os seus lucros, o que manifestamente conduz a um abuso de posição dominante.

Falta da qualidade de serviço, originada pela falta de incentivos à eficiência e, ainda, por algumas entidades gestoras terem a remuneração total do capital garantida no final do contrato de concessão.

Realça-se o trabalho que o IRAR está a **desenvolver na revisão das bases dos sistemas multimunicipais, no qual assume especial relevância o facto de deixar de haver possibilidade de as entidades gestoras destes sistemas poderem ser adjudicatárias das concessões dos sistemas dos respectivos municípios utilizadores.**

O PEASAAR II que consagrará a integração entre a “alta” e a “baixa”, irá instituir um sistema de titularidade estadual, no qual o investimento será efectuado pelas actuais empresa multimunicipais, que atribuiriam a concessão da exploração de tais sistemas a entidades privadas. Neste caso a concorrência realizar-se-ia pelo funcionamento do mercado.

### *Mercado dos Resíduos*

**Trata-se de um mercado monopolista, onde domina uma única empresa concessionária, em regime de exclusividade em determinada zona territorial.**

Como se vê, esta situação pode gerar ineficiências e ineficácias na prestação do serviço, pelas entidades gestoras, já que, no final do prazo da concessão, o capital encontra-se garantido.

Um aspecto crítico no sector dos resíduos, prende-se com o desenvolvimento de ineficiências em empresas concessionárias vizinhas de outras concessionárias comprovadamente eficientes. Este aspecto resultou da grande fragmentação de determinadas áreas territoriais concessionadas, as quais, se fossem integradas, poderiam atenuar as ineficiências.

**Mais uma vez, não podemos deixar de salientar o papel preponderante que a entidade reguladora deve assumir nesta matéria, nomeadamente em sede de protecção de defesa dos consumidores.**

### *Problemas de informação*

Os problemas de informação entre os intervenientes também são um aspecto crítico no sector das águas e resíduos, associado à falta de competências da entidade reguladora, quer em termos de poderes regulamentares, quer sancionatórios, já que vai **criar um espaço de uma significativa assimetria de informação entre os operadores e a reguladora.**

Com efeito, o funcionamento do sector num contexto de informação imperfeita leva à necessidade da utilização de mecanismos ao nível da defesa dos direitos dos operadores e dos utilizadores.

Para tal o IRAR, apesar das fortes limitações de que padece, ao nível estatutário, promove a recolha de informação e aplica mecanismos de regulação por comparação, **afim de criar um maior equilíbrio na utilização da informação.**

**Urge assim, providenciar pelo acréscimo de informação da entidade reguladora, no que concerne às entidades reguladas.**

### *Presença de externalidades*

Constatou-se a existência de externalidades ambientais, mas que estão fora do âmbito da competência do IRAR. Com efeito, a regulação ambiental, está no âmbito de intervenção do INR, do INAG e das CCDR.

Contudo, existem externalidades entre serviços, tais como:

- ✓ Verificação de situações de subsidiação cruzada entre os sistemas de água e os sistemas de saneamento (quando estamos na presença da mesma entidade gestora);



- Verificação de situações de subsidiação cruzada entre actividades concessionadas e não concessionadas (actividades complementares ou acessórias, excepcionalmente exercidas pela concessionária).

### Outras situações causadoras de falhas de mercado

No desempenho da sua actividade a entidade reguladora detecta ainda outras situações causadoras de falhas de mercado, conforme seguidamente se dá conta:

- Manutenção de entidades gestoras com diferentes modelos de gestão, estágio de maturidade, dimensão, entre outras, criando grandes diferenças na eficiência e eficácia com que desempenham o serviço;
- Deficiente delimitação do mercado relevante devido à necessidade de resolver situações ambientais não desejadas, tais como, a integração nos sistemas multimunicipais da gestão de resíduos industriais banais, dada a falta de uma resposta no sector privado.

- Falta de delimitação do objecto do concurso dos sistemas municipais;
- Por vezes, o concedente parte da estrutura e do montante das tarifas praticadas pelos municípios, as quais não reflectem o custo real do serviços a prestar, acarretando o aumento do prazo da concessão, sem que haja um risco equivalente da concessionária.

## 6 AMBIENTE REGULATÓRIO/ MODELO DE REGULAÇÃO

### 6.1. Posicionamento do modelo português de regulação

A caracterização do sector de águas e resíduos em Portugal, assenta num modelo definido há pouco mais de uma década, com ajustamentos que foram sendo realizados, a fim de permitir a chegada destes serviços à maioria da população nacional.

Actualmente os **modelos de gestão** utilizados no sector das águas e dos resíduos são fundamentalmente **estaduais ou municipais**, conforme se pode ver pela leitura dos seguintes quadros:

Entidades gestoras de sistemas de titularidade estadual (sistemas regionais em “alta”)			
Gestão <b>directa</b>	Não existe actualmente qualquer situação		
Gestão <b>indirecta: Delegação</b>	<b>Delegação</b> – Caso único da <b>EPAL</b>		
Gestão <b>indirecta: Concessão</b>	Sistemas <b>multimunicipais que servem “em alta” diversos municípios</b> – criados em <b>1993</b> , as entidades privadas só podem subscrever 49%.	<b>Concessões multimunicipais - São reguladas pelo IRAR.</b>	Não assumem forma de PPP. Podem evoluir para PPP: depende de decisão política, implica enquadramento jurídico.

Entidades gestoras de sistemas de titularidade municipal (sistemas locais “em baixa” ou “mistos”)			
Gestão <b>directa</b>	Câmaras Municipais e Associações de Municípios	<b>Câmaras Municipais - Não são reguladas pelo IRAR .</b>	Tratando-se de gestão directa, não existem PPP. Podem evoluir para PPP- Empresas Municipais, ou concessão.
Gestão <b>directa</b>	Serviços Municipalizados e Intermunicipalizados	<b>Não são reguladas pelo IRAR.</b>	Tratando-se de gestão directa, não existem PPP. Podem evoluir para PPP- Empresas Municipais, ou concessão.

(cont.)

Entidades gestoras de sistemas de titularidade municipal (sistemas locais “em baixa” ou “mistos”)			
Gestão indirecta: <i>Delegação</i>	<b>Empresas municipais ou intermunicipais</b> – podem ser públicas, de capitais públicos ou de capitais maioritariamente públicos (criadas em 1998).	<b>Não são reguladas pelo IRAR.</b>	As EM de capitais maioritariamente públicos são PPP do tipo “institucional”. Têm aumentado desde 1998. <b>Têm um quadro jurídico insuficiente.</b>
Gestão indirecta: <b>Concessão</b>	<b>Empresas concessionárias municipais ou intermunicipais</b> (criadas em 1993) – Processo obrigatoriamente concursal	<b>São reguladas pelo IRAR, com base no contrato de concessão.</b>	<b>São PPP do tipo “contratual”.</b> Têm vindo a aumentar desde 1993.

### Âmbito de intervenção do IRAR

O exame dos quadros supra permite verificar que o âmbito de intervenção do IRAR apenas se resume às **concessões**, tanto nos sistemas em “**alta**”, como nos sistemas em “**baixa**”.

A escolha deste modelo teve por base os seguintes objectivos:

- ✓ Salvaguarda da **viabilidade económica dos operadores** e dos seus legítimos interesses;
- ✓ **Protecção dos interesses dos utilizadores**, que passa pela optimização da qualidade dos serviços versus optimização dos preços;
- ✓ Salvaguarda dos aspectos ambientais;
- ✓ Consolidação do tecido empresarial do sector, não regulado pelo IRAR, de apoio aos operadores.

As principais **desvantagens** do actual modelo de regulação assentam na **existência da tutela de mérito e da superintendência do MA**, relativamente ao IRAR, o que leva à existência de dificuldades na aproximação ao regulador dos sistemas municipais, designadamente na relação com os sistemas multimunicipais de que são utilizadores.

Sublinhe-se, contudo, que, relativamente aos sistemas municipais, **o IRAR sempre apreciou as reclamações dos utilizadores, encetando uma atitude pró-activa de mediador com o município envolvido. Posteriormente, a nova atribuição do IRAR, enquanto autoridade competente para o controlo da água para consumo humano, veio permitir à entidade reguladora obter um melhor conhecimento daqueles sistemas.**

Por outro lado, a actual organização do modelo assente na separação em “alta” e em “baixa” acarreta dificuldades acrescidas, do ponto de vista da regulação, e pode mesmo comprometer a eficácia das medidas regulatórias e a sustentabilidade dos sistemas multimunicipais.

Em reforço desta opinião manifestada pela entidade reguladora em sede de trabalho de campo da equipa de auditoria do TC acresce o facto de as bases dos sistemas multimunicipais terem sofrido alterações legislativas em 2003, que operaram o reforço dos poderes da tutela no que respeita às entidades gestoras daqueles sistemas, esbatendo, ainda que formalmente, os poderes do IRAR, que deveria ter um poder determinante no momento da criação do sistema.

Tal como evidencia o quadro supra, os **sistemas multimunicipais** podem ser delegados pelo Estado em empresas públicas e ter participação de capital privado até 49%. Isto se o Estado não optar pela gestão directa.

O diploma que institui cada sistema, cria também a empresa e aprova os seus estatutos. Os municípios têm assegurado a sua participação por aqueles diplomas legais, nos termos de uma ponderação que foi negociada *ab initio* do projecto de criação do sistema.

Refira-se que não existe impedimento legal para que sejam os municípios a subscrever inicial ou subsequentemente a maioria do capital social.



No que concerne aos **sistemas municipais**, verificou-se de relevante que, apesar de a sua gestão poder ser directa, concessionada ou privada, aliás como se constata pela análise do quadro supra, a entidade reguladora tem verificado a existência de muitas situações, em **que os municípios delegam a gestão de subsistemas municipais nas respectivas juntas de freguesia.**

Este procedimento, revela-se contrário ao quadro legal em vigor, já que tal delegação não é formalizada por protocolo que defina *inter alia* todos os recursos afectos.

Por outro lado, e em resultado das deficiências com que se deparam alguns municípios, verificou-se a existência de redes públicas de água construídas por promotores imobiliários ou pelo próprios residentes, que mantêm a sua gestão.

Dos modelos existentes, e de acordo com a legislação vigente, verificou-se que **dois podem assumir a forma de parcerias público-privadas:**

- ✓ Delegação pelo município em terceira entidade; é o caso das empresas municipais de capitais maioritariamente públicos;
- ✓ Concessão do município em terceira entidade pública ou privada; é o caso dos sistemas municipais concessionados.

#### **Caracterização da actividade do IRAR**

Presentemente, ao IRAR cabe “*assegurar a qualidade dos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais e municipais a água de abastecimento público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos, supervisionando a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas, bem como garantir o equilíbrio do sector e a sustentabilidade económica desses sistemas*”<sup>23</sup>

Porém, o IRAR apresenta as **seguintes limitações, em matéria de regulação económica:** a gestão dos sistemas pela administração local autárquica, qualquer que seja a modalidade adoptada empresarial ou não, está **fora do seu âmbito de intervenção, excepto no que respeita ao controlo da qualidade da água para consumo humano.**

Assim, no âmbito desta missão regulatória propriamente dita, o IRAR **apenas se relaciona com as entidades gestoras concessionárias multimunicipais e municipais, que presentemente totalizam 58.**

Constata-se pois que o **âmbito de actuação do IRAR devia ser alargado a todas as entidades do sector, independentemente do modelo de gestão utilizado.**

Caso seja adoptado o modelo do PEAASAR II, e ainda nos casos em que os municípios integrem os respectivos sistemas na esfera do Estado, as sociedades gestoras de veículo<sup>24</sup>, revela-se importante a sujeição destas entidades ao âmbito de regulação da entidade reguladora.

A este propósito refira-se que o Decreto-Lei n.º 151/2002<sup>25</sup> veio **estender as atribuições do IRAR, passando esta entidade a assegurar a qualidade da água para consumo humano e abrangendo todas as entidades intervenientes no sector.**

Neste âmbito relaciona-se com **350 entidades gestoras públicas** de distribuição de água, com **70 laboratórios** de análise de água e, também, com outras **entidades privadas** que exerçam funções de distribuição de água para consumo humano.

#### **Estratégia de regulação do IRAR**

A estratégia de regulação do IRAR está direccionada para dois planos de intervenção:

- ❖ **Regulação Estrutural do Sector e,**

<sup>23</sup> Art.º 4.º do Estatuto do IRAR.

<sup>24</sup> A quem compete o investimento infra-estrutural.

<sup>25</sup> Art.º 4.º, que deu nova redacção ao Decreto-Lei n.º 362/98.

## ❖ Regulação dos **Comportamentos das Entidades Gestoras**:

- Regulação Económica das Entidades Gestoras;
- Regulação da Qualidade de Serviço das Entidades Gestoras.

Na regulação estrutural do sector, **as funções da entidade reguladora reportam-se à organização do mercado e à entrada das entidades gestoras na actividade.** Este tipo de regulação condiciona a forma, a natureza e o conteúdo da regulação dos comportamentos, sendo-lhe, nessa medida complementar.

A segunda, foram de intervenção trata da regulação económica propriamente dita, ou seja, o preço e a qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras.

Trata-se de um aspecto fundamental, pois associado a um preço justo a pagar pelo serviço, deve estar a sustentabilidade económica do sector, sem descurar a salvaguarda dos interesses do consumidor.

Nesta matéria, e como se irá ver, o IRAR apenas dá parecer sobre o sistema tarifário proposto pelas entidades concessionárias multimunicipais.

Nas empresas concessionárias municipais, o IRAR só intervém quando está em causa o equilíbrio económico-financeiro da concessão, e faz um mero acompanhamento da evolução tarifária.

### *Atribuições e competências legais*

O IRAR tem as seguintes atribuições regulatórias:

- 1) **Regulamentar, orientar e fiscalizar a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais**, bem como a actividade das respectivas entidades gestoras;

- 2) **Assegurar a regulação dos respectivos sectores e o equilíbrio entre a sustentabilidade económica dos sistemas e a qualidade dos serviços prestados**, de modo a salvaguardar os interesses e direitos dos cidadãos no fornecimento de bens e serviços essenciais;
- 3) Estabelecer as relações adequadas ao acompanhamento do trabalho de instituições congéneres e de organizações internacionais relevantes para a prossecução do seu objecto, em articulação com as entidades nacionais competentes em matéria de relações internacionais;
- 4) Fomentar a normalização técnica no domínio das tarefas que lhe estão confiadas.

*Possui ainda como atribuição:*

- 5) **Assegurar a qualidade da água para consumo humano**, designadamente através da realização de acções de inspecção relativas à qualidade da água, em qualquer ponto do sistema de abastecimento público, alertando a autoridade de saúde e a entidade gestora para eventuais irregularidades detectadas.

Para o desempenho das suas atribuições, a entidade reguladora, possui um **leque de competências** em matéria de **definição e acompanhamento da actividade regulatória**, como:

- ✓ A **defesa e protecção de consumidores** - al. c), m), n), p) e u)<sup>26</sup>;
- ✓ A **supervisão e fiscalização da actividade das entidades concessionárias** - al. f), o) q) r) e s);
- ✓ A **promoção da qualidade do serviço** - al. a) g) h) i) j) e l);

<sup>26</sup> Do Estatuto do IRAR.



✓ O pronunciamento sobre o valor das tarifas, e a sua monitorização al. d) e e)

entre **outras** no que concerne à gestão corrente, organização e funcionamento interno do IRAR.

Verifica-se, pois, que as suas atribuições são **extremamente limitadas, quer no seu objecto, que apenas se circunscreve aos serviços concessionados em baixa e em alta, quer também no seu âmbito já que não estabelece preços e tarifas.**

Constata-se, em suma, pois que **falta ao IRAR, em termos estatutários, supervisionar e regular todo o sector, independentemente da forma de gestão adoptada, e reconhecer à entidade reguladora um papel mais efectivo na promoção dos princípios gerais da concorrência,** nomeadamente no que respeita à selecção dos parceiros privados para a gestão dos sistemas municipais<sup>27</sup>

### *Estatuto*

O IRAR foi criado pelo Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de Agosto<sup>28</sup>, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de Novembro<sup>29</sup>, que instituiu o seu Estatuto.

Trata-se de uma pessoa colectiva de direito público, dotada **de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeita à superintendência e tutela do Ministro do Ambiente.**

Rege-se pelo seu Estatuto e demais legislação aplicável, bem como pelo respectivo regulamento interno e, subsidiariamente, pelo regime jurídico aplicável às entidades que revistam natureza, forma e designação de empresa pública.

Os seus objectivos são **“assegurar a qualidade dos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais e municipais de água de abastecimento público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos, supervisionando a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas, bem como garantir o equilíbrio do sector e a sustentabilidade económica desses sistemas”.** (sublinhado nosso).

Posteriormente, o IRAR foi investido de uma nova função: a de autoridade competente no tocante à fiscalização e controlo da qualidade da água para consumo humano<sup>30</sup>, pelo que o seu Estatuto sofreu uma alteração, a fim de proceder ao alargamento das suas competências.

Refira-se, a este propósito, que as entidades de administração local autárquica, ou seja, os serviços municipais, serviços municipalizados e empresas municipais, não estão sujeitas à intervenção do IRAR, em matéria de gestão dos sistemas, **excepto nesta nova competência, controlo de qualidade de água para consumo humano.**

### *Órgãos*

São órgãos do IRAR:

- O conselho directivo;
- O presidente do conselho directivo;
- O conselho consultivo,
- O fiscal único.

Sublinhe-se que o IRAR é das únicas entidades reguladoras sectoriais que possui como órgão o conselho directivo.

Referia-se ainda que possui como um órgão o presidente do respectivo conselho directivo.

<sup>27</sup> Independentemente da forma de gestão adoptada.

<sup>28</sup> Art.º 21.º.

<sup>29</sup> Já alterado pelo Decreto-Lei n.º 151/2002, de 23 de Maio.

<sup>30</sup> Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de Setembro, diploma que transpôs para o direito interno a Directiva n.º 98/83/CE, do Conselho, de 3 de Novembro.

O estatuto remuneratório dos titulares dos órgãos do IRAR é definido por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Ambiente e do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.

O conselho directivo é **constituído** por um presidente e dois vogais, **nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Ambiente, por um período de três anos, renovável** por igual período.

Os membros do conselho directivo actuam em regime de **exclusividade** nos termos previstos para os titulares de altos cargos públicos na Lei n.º 12/96, de 18 de Abril.

Ao presidente do conselho directivo cabe, entre outras competências, assegurar as relações do IRAR com o Governo. As suas **decisões, bem como, as decisões do conselho directivo são susceptíveis de recurso para o Ministro do Ambiente.**

O conselho consultivo é **presidido por uma personalidade de reconhecido mérito, nomeada por despacho do Ministro do Ambiente, por um período de 3 anos, renovável** por igual período. É composto por 21 elementos, representantes do interesse público.

Cabe-lhe emitir pareceres sobre matérias das atribuições do IRAR e as que lhe sejam submetidas pelo conselho directivo, devendo ser obrigatoriamente ouvido sobre o plano e o relatório anuais de actividades.

Por último, e à semelhança dos restantes órgãos do IRAR, o **fiscal único** é nomeado por um período de **três anos**, renovável por igual período, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Ambiente, devendo ser **revisor oficial de contas.**

Genericamente, compete-lhe controlar a gestão financeira do IRAR e apreciar e emitir parecer sobre o orçamento e sobre o relatório anual de actividades e as contas anuais do IRAR.

## Apreciação

Face ao exposto, constata-se que a **configuração institucional do IRAR não abona a favor das verdadeiras características que uma reguladora independente** deve possuir, já que:

- ✓ O mandato dos órgãos de administração e fiscalização tem duração limitada (três anos), ou seja, inferior à duração do mandato do Governo;
- ✓ É renovável;
- ✓ É destituível;
- ✓ Está sujeito à tutela e à superintendência do Ministro do Ambiente (de legalidade e de mérito);
- ✓ As decisões do conselho directivo e as do seu presidente são susceptíveis de recurso para o Ministro do Ambiente, ao contrário do que sucede relativamente a outros reguladores das “*public utilities*”, por ex.º *ERSE*;
- ✓ O Conselho Consultivo do IRAR tem um grande número de representante de entidades públicas do sector.

Ao contrário do que sucede com a configuração de outros reguladores, verifica-se que o IRAR, **não possui características elementares de uma verdadeira entidade reguladora independente**, tais como:

- ✓ Mandato, não coincidente com os ciclos políticos;
- ✓ Inamovibilidade;
- ✓ Independência orgânica e funcional;
- ✓ Não sujeição à tutela e superintendência do Governo.

## Recursos Humanos

O quadro seguinte demonstra a evolução dos efectivos do IRAR respeitantes aos últimos três anos:

2003	Quadros Superiores (%)	2004	Quadros Superiores (%)	2005	Quadros Superiores (%)
27	70 %	47	80%	46	78%



Como se vê houve a necessidade de reforçar os recursos humanos do IRAR, já que no ano de **2002**, apenas dispunha de **29 efectivos**, enquanto, em **2005**, atingia os **46 elementos**.

Com efeito, as duas missões atribuídas ao IRAR:

- ✓ **Regulação** dos serviços concessionados de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos;
- ✓ **Autoridade Competente** para efeitos da aplicação das normas relativas à qualidade da água destinada ao consumo humano, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2001.

levaram ao **óbvio reforço dos recursos humanos** desta entidade já que estamos na presença de dois tipos de intervenção com especificidades próprias e distintas

A este propósito, importa referir que estas duas missões incidem sobre universos de entidades interlocutoras que apenas coincidem parcialmente, o que leva a formas distintas de relacionamento com a tutela.

Nesta medida o CD do IRAR ponderou até a eventual criação de um organismo específico, proposta esta que acabou por não ter tido acolhimento da tutela.

Seria fundamental que a **entidade reguladora se encontrasse dotada de maior autonomia administrativa e financeira, nomeadamente no que concerne ao recrutamento de pessoal, o que levaria a uma maior frequência do trabalho de campo.**

Entende a entidade reguladora que como se basta exclusivamente com as receitas próprias, não deveria estar sujeita ao universo das regras aplicáveis ao Fundos e Serviços Autónomos.

Nesta medida, e à semelhança do que já sucede com outras reguladoras, o IRAR entende que deveria estar apenas sujeito ao POC – Plano Oficial de Contabilidade e, conseqüentemente, obter maior flexibilidade de gestão.

## Recursos Financeiros

Os quadros seguintes evidenciam as receitas e as despesas do IRAR, ao longo dos últimos três anos:

Despesa	2003	2004	2005
Investimentos	€80.801,31	€715.240,30	€80.084,29
Despesa corrente	€1.720.855,86	€2.782.335,90	€2.990.059,90

Receita	2003	2004	2005
Art.º 23º n.º 1 a) <sup>31</sup>	€644.858,84	€942.296,45	€1.286.873,85
Art.º 23º n.º 1 b)	€604.104,70	€1.074.880,63	€916.347,23
Art.º 23º n.º 1 c)	€156.485,49	€222.710,47	€275.031,15
Art.º 23º n.º 1 d)	€385.662,34	€521.562,08	€600.237,89
Art.º 22º n.º 1 b)	€0,00	€1.575,00	€2.625,00
Art.º 22º n.º 1 c)	€0,00	€0,00	€0,00
Art.º 22º n.º 1 d)	€0,00	€0,00	€0,00
Art.º 22º n.º 1 e)	€784.736,43	€775.248,31	€43.141,37

Constatou-se que a proveniência das receitas do IRAR resulta essencialmente das **taxas cobradas às entidades gestoras concessionárias dos sistemas multimunicipais e municipais de água para consumo público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos**, conforme os critérios definidos na Portaria n.º 993/2003, de 30 de Julho<sup>32</sup>.

Sublinhe-se ainda que esta entidade reguladora irá ter uma acréscimo das suas receitas, em virtude do exercício da sua missão de Autoridade Competente para a qualidade da água para consumo humano, já que o seu Estatuto, entretanto alterado, prevê a aplicação de taxas a todas as entidades gestoras.

<sup>31</sup> Do Estatuto do IRAR, e respeita às taxas cobradas às entidades gestoras concessionárias

<sup>32</sup> Com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 813/2005, de 12 de Setembro.

A Portaria n.º 966/2006, que define as referidas taxas, foi publicada em 8 de Junho e entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007.

Como já se referiu, a **actividade do IRAR é exclusivamente financiada com receitas próprias, provenientes da cobrança de taxas às entidades gestoras concessionárias** dos sectores de águas e resíduos.

## 6.2. Articulação entre entidades públicas

Existem outras entidades que também desempenham competências relevantes no sector das águas e resíduos, pelo que se enumeram as seguintes:

### ❖ INSTITUTO DOS RESÍDUOS - INR

O Instituto dos Resíduos era uma pessoa colectiva dotada de autonomia técnica e administrativa, sob superintendência e tutela do Ministro do Ambiente, criado pelo Decreto-Lei n.º 142/96, de 23 de Agosto, e, posteriormente regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 236/97, de 3 de Setembro que instituiu o seu Estatuto.

Possuía como atribuições **executar a política nacional no domínio dos resíduos** e assegurar o cumprimento das normas e regulamentos técnicos, designadamente:

- ✓ Participar no licenciamento das operações de gestão dos resíduos;
- ✓ Propor as grandes linhas de actuação e elaborar o plano nacional e os planos sectoriais de gestão de resíduos;
- ✓ Estudar e analisar os aspectos mais relevantes do sector.

No desenvolvimento da presente auditoria, constatou-se que existia uma **sobreposição de funções do IRAR, relativamente ao INR, resultante da indefinição existente na lei, em matéria de aprovação de projectos de infra-estruturas, o que levava a ineficiência administrativa na regulação dos sistemas concessionados.**

Relativamente ao que precede deve sublinhar-se, como facto posterior aos trabalhos de campo, que o Instituto dos Resíduos foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro. Com efeito, este diploma operou a fusão do instituto do Ambiente e do Instituto dos Resíduos na Agência Portuguesa do Ambiente.

### ❖ INSTITUTO DA ÁGUA - INAG

O Instituto da Água, criado pelo Decreto-Lei n.º 191/93, de 24 de Maio, é uma pessoa colectiva pública dotada de autonomia administrativa e tutelada pelo Ministro do Ambiente.

Como atribuições, cabe-lhe a **responsabilidade pela prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico**, nomeadamente:

- ✓ Propor os grandes objectivos e estratégias para uma política de gestão integrada dos recursos hídricos nacionais e estudar e propor medidas necessárias à optimização da gestão desses recursos;
- ✓ Promover a conservação dos recursos hídricos nacionais do ponto de vista da quantidade e da qualidade, nos seus aspectos físicos e ecológicos;
- ✓ Assegurar, em cooperação com as entidades competentes, o acompanhamento das questões relacionadas com recursos hídricos a nível comunitário e internacional.

### ❖ O CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA - CNA

O Conselho Nacional da Água foi criado pelo Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, como **órgão consultivo de planeamento nacional no domínio dos recursos hídricos**, presidido pelo Ministro do Ambiente, no qual estão representados a Administração Pública e as organizações profissionais e económicas de âmbito nacional mais representativos do sector.



Posteriormente, foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 166/97, de 2 de Julho, que definiu a sua finalidade essencial como pronunciar-se sobre a elaboração de planos e de projectos com especial relevância nos usos da água e nos sistemas hídricos e sobre as medidas que permitam o mais eficaz desenvolvimento e articulação das acções deles decorrentes.

## Apreciação

Na opinião do IRAR, **existem dificuldades no exercício das suas funções regulatórias, que conforme já se viu, resultantes da sobreposição de competências com o INR, e outras resultantes de funções exercidas pelo INAG e pelas CCDR**<sup>33</sup>.

No que respeita ao desempenho da **nova atribuição do IRAR, autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano, não existe sobreposição de competências com outras entidades.**

Importa ainda referir que algumas das entidades referidas (INR e INAG)<sup>34</sup> intervêm na regulação ambiental, actuando a montante e a jusante do IRAR. A harmonização de competências de cada uma das entidades é feita, actualmente, através de reuniões periódicas, que versam sobre os problemas específicos do sector e sobre as diversas experiências adquiridas pelos intervenientes.

Contudo, considera a entidade reguladora que **o futuro estabelecimento de protocolos** entre os vários intervenientes levaria a uma **melhor articulação entre todos**. Tais protocolos deveriam flexibilizar a emanção dos títulos de utilização necessários à exploração e gestão dos sistemas, por parte de todas as entidades gestoras.

## A regulação transversal

### ❖ A AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA - AdC

O Decreto-Lei n.º 10/03, de 18 de Janeiro, criou e aprovou os Estatutos da Autoridade da Concorrência, definindo o art.º 6.º do diploma a articulação desta entidade com as entidades reguladoras sectoriais. De igual modo, o regime jurídico da concorrência<sup>35</sup> prevê a colaboração da AC com as reguladoras sectoriais.

Porém, sendo o sector das águas ainda bastante incipiente, não existe uma sobreposição de competências entre o IRAR e a AdC. Funciona assim a dicotomia tradicional entre a regulação transversal (que actua *ex post*) e a regulação sectorial (que actua *ex ante*).

A AdC sanciona os comportamentos anti-concorrençiais, com excepção do controlo de concentrações e, o IRAR visa *substituir* os mecanismos do mercado no sector, nomeadamente no que respeita aos preços que os serviços devem praticar junto dos utilizadores.

Nesta matéria, o IRAR tem dedicado particular atenção ao exame das actividades acessórias ou complementares<sup>36</sup> praticadas pelas entidades gestoras, de maneira a que estas não desenvolvam actividades *de mercado* a preços subvencionados pelas tarifas.

**Constatou-se pois que tanto o IRAR como a AdC “estão de acordo na necessidade da alteração do Estatuto do IRAR, no sentido do reforço das suas competências, designadamente em sede de procedimentos concursais, para uma supervisão e regulação mais efectivas do sector das águas e dos resíduos”**<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

<sup>34</sup> Para além do IA e da Inspeção-Geral do Ambiente e ordenamento do Território - IGAOT.

<sup>35</sup> Aprovado pela Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

<sup>36</sup> Que extrapolam o âmbito do direito de exclusivo.

<sup>37</sup> Pág. 29 do questionário enviado ao IRAR pelo TC.

### Outras entidades nacionais

O IRAR desenvolve, actualmente, diversos contactos e relações de trabalho com outras entidades nacionais, tais como:

- Direcção-Geral de Saúde;
- Inspeção-Geral do Ambiente;
- Instituto Português de Acreditação;
- Instituto do Consumidor;
- Direcção-Geral das Autarquias Locais;
- Instituto do Ambiente;
- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional;
- Gabinete de Relações Internacionais,

Todas as entidades referidas têm com o IRAR uma estreita colaboração, não existindo dificuldades de relacionamento entre ambos.

### 6.3. Articulação com instituições congéneres estrangeiras

Conforme resulta do seu Estatuto, a entidade reguladora deve desenvolver contactos com reguladoras internacionais congéneres. O IRAR mantém encontros com as seguintes entidades:

- Os reguladores do Brasil;
- O regulador de Inglaterra e país de Gales – OFWAT;
- O regulador de Moçambique;
- Os reguladores da América do Sul e Central.

Verificou-se que, para além da mais valia que resulta da salutar troca de experiências entre todos, existem algumas dificuldades que o IRAR identificou como sendo as mais relevantes, quanto à assistência técnica:

- ✓ Dificuldade em implementar efectivamente o modelo de regulação aos operadores já instalados;
- ✓ Dificuldade em definir um modelo regulatório adequado à realidade de cada país e ao respectivo modelo de organização do sector em causa;

- ✓ Dificuldade em consolidar estas entidades reguladoras em contextos políticos nem sempre preparados para entregarem poderes de Estado a entidades que dispõem de alguma independência orgânica e funcional.

### 6.4. O CONTROLO SOBRE AS ENTIDADES REGULADORAS

O IRAR foi sujeito a duas acções de fiscalização, conforme demonstra o quadro seguinte:

Entidade	Âmbito da Auditoria	Período
Inspeção-Geral de Finanças e Inspeção-Geral do Ambiente – Acção conjunta	Projecto 2004/13 – Ambiente e Recursos Naturais. A auditoria versou sobre a actuação do IRAR, no âmbito da missão de Regulação.	2004
7. <sup>a</sup> Delegação da Direcção-Geral do Orçamento	Verificar o cumprimento do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro – atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos titulares dos órgãos de administração.	2005

O IRAR apenas teve conhecimento do resultado da auditoria desencadeada pela IGF, que concluiu entre outras, pelo “*défice de coerência entre a missão de regulador e as competências cometidas*” à entidade reguladora e **pelo exercício de funções como consultor da Tutela, derivado aos seus actuais fracos poderes.**



Por outro lado constatou-se que estamos na presença de uma entidade reguladora que não pode deixar de ser considerada **semi-independente**, pois sujeita à tutela e superintendência do Governo, e que possui, também, um controlo estabelecido nas diversas normas do seu estatuto:

Órgãos	Controlo	Claúsula
Conselho Directivo	<b>Composição:</b> - Um presidente e dois vogais.	Art.º 9.º n.º 1
	<b>Nomeação:</b> - Nomeados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Ambiente; - Mandato com duração de três anos, renovável.	Art.º 9.º n.º 1 e 2
	<b>Impedimentos:</b> - Regime de exclusividade, previsto na lei para os titulares de altos cargos públicos.	Art.º 9.º n.º 3
	<b>Competências:</b> - Submeter à aprovação do Ministro do Ambiente, o relatório de actividades juntamente com o parecer do fiscal único e os documentos plurianuais de planeamento;	Art.º 11 n.º 2
Presidente do Conselho Directivo	<b>Nomeação:</b> - Nomeado por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Ambiente; - O mandato tem a duração de três anos, renovável.	Art.º 9.º n.º 1 e 2
	<b>Impedimentos:</b> - Regime de exclusividade, previsto na lei para os titulares de altos cargos públicos	Art.º 9.º n.º 3
	<b>Características de funcionamento:</b> - Sempre que o exijam circunstâncias excepcionais e urgentes e que não seja possível reunir extraordinariamente o conselho directivo, o presidente pode praticar quaisquer actos da competência deste, ficando tais actos sujeitos a ratificação na primeira reunião subsequente do conselho directivo.	Art.º 14.º n.º 3
Conselho Consultivo	<b>Composição:</b> - Presidido por uma personalidade de reconhecido mérito e por 20 representantes de diversas entidades ligadas ao sector.	Art.º 16.º
	<b>Nomeação:</b> - O presidente é nomeado por despacho do Ministro do Ambiente.	Art.º 16.º
Fiscal único	<b>Composição:</b> - Revisor oficial de contas.	Art.º 19.º
	<b>Nomeação:</b> - Designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Ambiente; - Mandato com a duração de três anos, renovável.	Art.º 19.º
	<b>Competências:</b> - Deve emitir um relatório trimestral sobre a actividade desenvolvida a enviar ao Ministro das Finanças e da tutela.	Art.º 20.º

## 6.5. A adopção de uma Lei-Quadro para as Entidades Reguladoras

É entendimento do IRAR, manifestado ao Tribunal no desenvolvimento desta auditoria, que a **independência orgânica e funcional das entidades reguladoras, tanto as sectoriais como a transversal**, é um pressuposto da actividade regulatória.

**Particularmente no caso do IRAR**, torna-se necessário, a existência de mecanismos aptos a “assegurar a independência em relação ao Estado, que passam pela revogação de alguns poderes de tutela (de mérito) e de superintendência do Ministro do sector, sendo mais adequada uma maior intervenção regulatória junto dos sistemas municipais, designadamente no âmbito da gestão directa”<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Pág. 24 do questionário efectuado pelo TC ao IRAR.

Acresce que a existência de outros poderes para a entidade reguladora, como o poder sancionatório e o poder regulamentar, se revelam cruciais para a sua caracterização como uma entidade reguladora verdadeiramente independente.

## 7 QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO

### 7.1. Factores críticos das actividades reguladas

Como já se referiu, o IRAR desenvolve a sua actividade essencialmente em duas grandes áreas:

- ✓ **Entidade reguladora com competências regulatórias, embora reduzidas**, face ao quadro legal em vigor e,
- ✓ **Autoridade competente para o controlo da água para consumo humano.**

Nesta conformidade elencam-se os principais aspectos críticos que, na perspectiva da própria reguladora, subsistem, com referência a cada uma das grandes áreas da sua actuação.

Em primeiro lugar, conforme já se deu conta, o IRAR, enquanto entidade reguladora, intervém ao nível da regulação estrutural do sector e ao nível da regulação dos comportamentos das entidades gestoras.

O quadro seguinte espelha os principais desafios dos dois planos de intervenção da reguladora. Sublinhe-se que a regulação dos comportamentos das entidades gestoras, nos quais a **regulação económica** tem o seu expoente máximo, já que **é a mais importante forma de regulação dos comportamentos permitidos àquelas entidades**, (já que de um mercado em regime de concorrência resulta necessariamente um preço inferior ao praticado num mercado em regime de monopólio):

Actividade regulatória:	Aspectos críticos / Observações
<b>Regulação estrutural do sector</b>	Trata-se de uma regulação complementar à regulação dos comportamentos das entidades gestoras, já que a condiciona fortemente, tanto na forma como no conteúdo e na natureza. Nesta medida sempre que ocorram alterações estratégicas do sector, devem estas <b>ser objecto de acompanhamento pelo IRAR que carece de competência para as definir.</b>
	Por outro lado urge implementar medidas que permitam a <b>consolidação do tecido empresarial do sector.</b>
<b>Regulação dos comportamentos das entidades gestoras</b>	- Elaboração do regulamento tarifário; - Maior intervenção efectiva da entidade reguladora na regulação do acesso ao mercado, nomeadamente no apoio aos municípios concedentes desses serviços públicos.
	<b>Concessões municipais:</b> - Como principal desafio surge a necessidade de uma maior intervenção do IRAR na fase de concorrência pelo mercado; - Acompanhar o desenvolvimento da concessão; - Intervir na revisão de preços.
	<b>Concessões multimunicipais:</b> - Criação de mecanismos de incentivo à eficiência; - Redução de assimetrias de informação entre a entidade reguladora e as entidades reguladas.

Assim, o acompanhamento que ao IRAR importa exercer quando surjam alterações estratégicas do sector passa pela **salvaguarda da viabilidade económica e financeira das entidades gestoras. Aliás, este aspecto não poderá ser dissociado de uma adequada qualidade do serviço, o qual deve ser prestado por todas as entidades gestoras, nem pela devida protecção que os consumidores devem ter.**

**Porém, em sede de qualidade de serviço, a actuação da entidade reguladora é ainda reduzida, em resultado da falta de poderes do IRAR nesta matéria.**

Por outro lado, constatou-se que o desenvolvimento empresarial do sector está pouco consolidado, já que são poucas as empresas cuja actividade principal é exclusiva do sector, isto para além de serem de média e pequena dimensão.



São empresas que não dispõem de sistemas internos de informação tecnológica, nem recorrem com frequência a formação.

Porém, verifica-se um aumento do número de empresas concessionárias, e também o grande desenvolvimento das empresas multimunicipais dentro da holding Águas de Portugal, S.A. SGPS, o que na prática poderá acarretar solidez para desenvolver o sector.

Em segundo lugar, na análise dos aspectos críticos, com impacto no desempenho da actividade do IRAR, enquanto **autoridade competente para o controlo da água para consumo humano**, constataram-se os que seguidamente se enumeram:

Autoridade competente para o controlo da água para consumo humano	Aspectos críticos
Existência de <b>assimetrias entre o litoral e o interior</b>	No interior as entidades gestoras opera em concelhos com uma população diminuta mas bastante dispersa por grandes áreas geográficas associada a um número reduzido de habitantes por zona de abastecimento.
Existência de <b>assimetrias entre grandes e pequenas entidades gestoras</b>	No interior existe um elevado número de pequenas entidades gestoras, com dificuldades financeiras, técnicas e humanas, no litoral verifica-se a situação inversa já que os recursos disponíveis permitem um bom desempenho da actividade.
Existência de <b>elevadas percentagem de incumprimento à frequência de amostragem</b>	Esta é controlada através do <b>programa de controlo da qualidade da água</b> aprovado e implementado pela entidade reguladora. O valor da percentagem deverá aproximar-se a zero.
Existência de <b>incumprimento aos valores paramétricos</b>	Nesta sede a reguladora <b>identifica três aspectos críticos</b> : - Elevada percentagem de incumprimento aos valores paramétricos dos parâmetros microbiológicos; - Elevada percentagem de incumprimento aos parâmetros ferro e manganês; - Falta de implementação generalizada de programas de controlo operacional.

Os aspectos referidos constituem a prioridade de actuação do IRAR em sede de cumprimento do Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de Setembro.

Importa sublinhar que na perspectiva da entidade reguladora *“a existência destas assimetrias e o carácter estrutural das suas causas constituem os aspectos mais críticos na actuação e definição de regras por parte do IRAR...”*<sup>39</sup>

Nesta medida, revela-se fundamental a atitude do IRAR em matéria de desempenho desta sua nova missão, já que ao agir **com uma atitude pró-activa e pedagógica**, à semelhança, aliás, do que já sucede nalguns aspectos relacionados com a monitorização, como se irá ver, poderá **contribuir para atenuar as diversas assimetrias existentes nos estádios de desenvolvimento das entidades gestoras**.

Por outro lado, no que concerne ao incumprimento dos valores paramétricos da água, foi o TC informado que se encontra em curso a preparação **de um novo diploma que irá revogar o Decreto-Lei n.º 230/2001** e que contem **novas metodologias**, mais adequadas, para a resolução dos principais aspectos críticos identificados.

Por último, destaca-se o papel da entidade reguladora, que desenvolve uma atitude pró-activa, nomeadamente em sede de averiguação das verdadeiras causas que contribuem para o incumprimento das entidades gestoras.

## 7.2. Sistemas municipais e multimunicipais

### *Sistemas Multimunicipais*

Constatou-se que a **intervenção regulatória do IRAR na criação dos sistemas multimunicipais é nula** já que não dispõe de quaisquer poderes nesta matéria<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Pág. 31 do questionário efectuado pelo TC ao IRAR.

<sup>40</sup> Note-se porém que os pareceres emitidos pelo IRAR têm sido na generalidade adoptados na fase de criação e consolidação dos sistemas.

A actuação da entidade reguladora deve iniciar-se no momento da criação do próprio sistema municipal ou quando este é alterado. Com efeito, tanto os estudos como as negociações efectuadas em sede de criação de um sistema multimunicipal caem fora das competências da entidade reguladora.

Isso, *a posteriori*, vai **prejudicar determinados aspectos da intervenção do IRAR que já constam das suas competências legais**, nomeadamente no que respeita a:

- Âmbito territorial da concessão;
- Afectação das infra-estruturas municipais;
- Compensações aos municípios;
- Tarifas a praticar.

Por outro lado, destaca-se o **papel do IRAR como órgão consultivo do Ministério do Ambiente, na gestão dos contratos de concessão dos sistemas multimunicipais**.

### *Sistemas Municipais*

Entende a entidade reguladora que, nesta sede, deve também ter competências relativas ao **controlo da legalidade de escolha do adjudicatário**.

## 7.3. Concessões municipais

O quadro seguinte evidencia os principais problemas *ex ante* e *ex post* que na perspectiva da entidade reguladora estão subjacentes às **concessões municipais**:

Condições e pressupostos à data da sua concepção
O tarifário <b>constitui um dos principais critérios de selecção de escolha dos concorrentes</b> já que lhe é obrigatoriamente atribuída uma percentagem de <b>ponderação não inferior a 70%. O tarifário é influenciado pela estrutura tarifária em vigor e pelos preços políticos actualmente praticados</b> . Associada a esta situação temos a existência de prazos de concessão longos para que a concessionária consiga recuperar o investimento e atingir o break even. O regulamento tarifário em execução irá colmatar esta falha
<b>Deficiências na elaboração do objecto dos caderno de encargos, o que dificulta a comparação das propostas dos concorrentes.</b>
Artificialidade das previsões da procura.
Fragilidade das peças concursais.
<b>Desequilíbrio entre a assessoria dos concorrentes e das Câmaras Municipais.</b>
Falta de qualificação dos recursos humanos dos serviços municipais ou municipalizados a concessionar.
Número excessivo dos recursos humanos dos serviços municipais ou municipalizados a concessionar desadequados relativamente à necessidade do serviço a prestar.
Não se acautela a dimensão da procura industrial em questão e os meios que assegurem a ligação dos utilizadores industriais aos sistemas.
Ausência de estudos sobre o estado real das infra-estruturas a efectuar previamente à apresentação das propostas. Tal resulta da elevada percentagem de ponderação atribuída ao tarifário que contribui para que não se realize um trabalho de campo exaustivo que permita o apuramento do estado real das infra-estruturas prévio à apresentação das propostas.
Condições e pressupostos à data da sua contratação
Taxa de rentabilidade elevada versus risco assumido (insuficiente).
Multiplicidade de tarifas e preços por serviços diversos.
Desequilíbrio entre as equipas negociais dos outorgantes.
Problemas dos ramais de ligação que determinam uma desigualdade entre utilizadores no acesso ao serviço.
Natureza e âmbito da actividade concessionada
Falta de articulação entre a obra em alta e em baixa quando coexistem sistemas multimunicipais com sistemas municipais.
Problema das concessões municipais em que o saneamento é a actividade exclusiva da entidade gestora.
A entidade gestora concessionária é responsável pelo incumprimento dos parâmetros relativos às águas, ainda que existam situações em que a execução das obras determinantes para o cumprimento da legislação ambiental não lhe compete – situação que resulta da orientação dos entes públicos.
Prazo da concessão
Constata-se que os prazos das concessões municipais são desproporcionais relativamente ao risco efectivamente assumido pela entidade gestora concessionária. Por outro lado, verifica-se o agravamento do problema face à já frequente indefinição do objecto contratual.



<b>Investimentos</b>
Verifica-se que o regime legal em vigor no que concerne à exigência de procedimento concursal é insuficiente. Por outro lado a aplicação subsidiária dos regimes jurídicos da aquisição de bens e serviços bem como das empreitadas de obras públicas revela-se desadequada.
Constatou-se que quando o risco de investimento é assumido pelo município, o incumprimento de obrigações do concedente, ou a falta de cumprimento tempestivo das mesmas pode levar à existência de riscos na viabilidade da concessão.
Por outro lado, e na sequência do facto descrito anteriormente, à concessionária municipal podem ser imputada responsabilidade contra-ordenacional por incumprimento de normas ambientais.
<b>Matriz de risco</b>
<b>O IRAR não dispõe de poderes para supervisionar os reequilíbrios económico-financeiros das concessões municipais.</b> Por outro lado, a lei é pouco clara no que respeita a esta matéria. A entidade reguladora considera que o risco da procura deve correr por conta da concessionária e que a taxa de rentabilidade da concessionária deve sopesar esse risco.
<b>Estrutura contratual e cláusulas de salvaguarda</b>
Constatou-se a existência de replicação das cláusulas dos contratos de concessão, de município para município, não contemplando a multiplicidade das diferentes situações que existem.
Dificuldade em determinar as obrigações contratuais, já que alguns contratos de concessão se limitam a remeter para o que dispõe o caderno de encargos e para a proposta vencedora.
Verificou-se ainda a existência de contratos cuja natureza jurídica é bastante duvidosa pois apesar de serem qualificados como contratos de prestação de serviços, apresentam características de contratos de concessão.
Quando o investimento está a cargo do concedente, não estão previstos mecanismos específicos de salvaguarda da concessionária. No caso contrário, existem casos que legitimam a exigência de reequilíbrios por parte daquela, o que leva à retirada do risco que lhe deveria pertencer.
Existência normal do recurso ao resgate, sequestro e rescisão do contrato por parte do concedente.
<b>Garantias e penalidades</b>
Obrigação de apresentar relatórios periódicos pelas concessionárias.
Possibilidade do concedente efectuar acções de fiscalização bem como aplicar multas contratuais.
Fragilidade do regime contra-ordenacional no que concerne à garantia de cumprimento da obrigação de ligação dos utilizadores às redes públicas.
<b>Contrapartidas financeiras da concessionária</b>
Verificou-se a existência de algumas situações que <b>constituem contrapartidas financeiras da concessionária:</b>
- elevada taxa de rentabilidade que se regista nalgumas situações relativamente ao risco assumido;
- a retribuição ou renda ao concedente para a afectação das infra-estruturas municipais é insuficientemente fundamentada;
- o concedente em determinadas situações paga subsídios a fundo perdido;
- os longos prazos dos contratos de concessão revelam-se desproporcionais face ao investimento suportado pela concessionária.

### Quanto aos encargos e obrigações do Estado

Para além da particularidade dos aspectos que se elencaram relativamente às concessões municipais, a **entidade reguladora destaca como um grave problema o que resulta da pouca actuação do Estado em sede de fiscalização das fontes de poluição particulares**, concretamente *as indústrias ou as explorações agro-pecuárias, o que dissuade a ligação aos sistemas públicos por parte destes potenciais utilizadores, quando admissível. Por outro lado, os investimentos maciços das entidades gestoras no sentido do tratamento das águas residuais são prejudicados por estas rejeições clandestinas*.<sup>41</sup>

Assiste-se ainda um **grave problema o que resulta da criação dos sistemas multimunicipais quando coexistem com concessões municipais no mesmo território multimunicipal, já que poderão por em causa a sustentabilidade desses sistemas (em alta e em baixa).**

Com efeito, os estudos a efectuar aquando da criação desses sistemas devem prever soluções para a possível sobreposição dos mesmos.

Sublinhe-se, ainda, que o investimento do Estado nos sistemas multimunicipais **resulta prejudicado, face à deficiente coordenação com o investimento em baixa. Acresce que, quando os municípios não realizam redes em baixa, não pagam as tarifas ou caudais mínimos garantidos. Ainda quando não afectam as infra-estruturas municipais aos sistemas em alta também contribuem para prejudicar o investimento maciço do Estado nos sistemas multimunicipais.**

Em concomitância com estas situações vigora o regime do licenciamento das captações privativas de água ou das soluções privativas de saneamento de águas residuais, o que, para além de se revelar insuficiente, conduz ao desconhecimento do controlo efectuado pelas CCDDR competentes em sede de redes públicas de águas disponíveis.

<sup>41</sup> Pág. 47 do questionário enviado pelo TC ao IRAR.

---

**Como característica comum a todo o território acresce ainda a existência de captações ou descargas clandestinas.**

Ciente dos problemas que resultam das concessões municipais, a entidade reguladora tem em curso a **proposta de revisão do regime jurídico destas concessões**, da qual se destacam com maior pertinência as seguintes alterações:

- ✓ **Maior intervenção regulatória** (em matéria de avaliação da qualidade do serviço e no que respeita ao tarifário);
- ✓ **Maior regulamentação dos procedimentos concursais aplicáveis** (onde estão incluídas a aprovação de modelos das peças concursais);
- ✓ **Melhor protecção ao consumidor;**
- ✓ Clarificação da função da renda da concessão;
- ✓ Imposição da certificação de qualidade;
- ✓ Reequilíbrios económico-financeiros das concessões melhor regulamentados na lei.

#### 7.4. Adequação de recursos

Constatou-se que o IRAR, desde 2003 até ao primeiro trimestre de 2006, despendeu, com o recurso a auditores e especialistas, as seguintes quantias:

	2003	2004	2005	2006 (1º. Trimestre)
<b>Auditores</b>	0,00	36.141,14	6.019,75	1.210,00
<b>Especialistas (sem protocolo)</b>	45.039,12	174.293,79	113.389,03	5.047,96
<b>Especialistas (com protocolo)</b>	138.218,65	224.060,95	82.795,91	4.356,00
<b>TOTAL</b>	<b>183.257,77</b>	<b>434.495,88</b>	<b>202.204,69</b>	<b>10.613,96</b>

No domínio das receitas para cobrir estes encargos, um dos maiores obstáculos prende-se com o facto de só recentemente as receitas provenientes da missão regulatória conseguirem assegurar a prossecução da globalidade das atribuições da reguladora.

**Acresce ainda que não se encontram regulamentadas as taxas a cobrar às entidades gestoras, no que concerne ao controlo da qualidade da água para consumo humano, pelo que o IRAR apenas recebe receitas provenientes exclusivamente do exercício da actividade regulatória.**



Esta situação revelou-se **como sendo uma das maiores dificuldades regulatórias, face a um escasso quadro de pessoal, com um leque de competências tão diversificadas.**

O IRAR, para dar cumprimento à estratégia de acção que definiu tem recorrido à contratação, em regime de prestação de serviços, de auditores independentes, ou ainda, de especialistas qualificados para prestar apoio à actividade desenvolvida.

É ainda objectivo da entidade reguladora celebrar parcerias com universidades, especialistas e laboratórios com o intuito de criar um grupo de colaboradores para participar em estudos e projectos concretos realizados no Instituto.

### 7.5. Dominância e poder de mercado

O mercado relevante de cada empresa é sempre **local ou regional, operando em monopólio, não podendo a mesma empresa deter duas concessões.**

O IRAR considera que existem vantagens na existência de uma holding pública, nesta fase de grande infra estruturação do país.

Para a entidade reguladora, a existência de mais de 300 operadores de serviços de água em todo o país, não se revela muito vantajoso para a actividade regulatória; seria preferível se houvesse maior concentração dos mesmos.

### 7.6. Regulamentos

O IRAR **não dispõe de poderes regulamentares próprios**, competência que urge futuramente ser consagrada no seu Estatuto, à semelhança aliás do que já se encontra consagrado para outras entidades reguladoras.

Contudo, **pode propor normas regulamentares**, nos termos das suas atribuições estatutárias.

O quadro seguinte demonstra a actividade do IRAR nesta matéria, ao longo dos últimos três anos:

Propostas do IRAR relativas a normas regulamentares		Objecto
2003	Portaria n.º 993/2003, de 30 de Julho	Define os critérios para o cálculo das taxas a serem pagas ao IRAR pelas entidades gestoras concessionárias de sistemas multimunicipais e municipais de água para consumo público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos.
	Despacho n.º 15 819/2003, de 14 de Agosto	Estabelece a obrigatoriedade de as empresas gestoras concessionárias enviarem os documentos para aprovação e autorização em simultâneo para o concedente e para o IRAR.
	Portaria n.º 1187/2003, de 9 de Outubro	Define os critérios de avaliação de projectos de engenharia elaborados pelas entidades gestoras multimunicipais.
	Portaria n.º 1216/2003, de 16 de Outubro	Define os critérios de repartição de responsabilidade na gestão e exploração de um sistema de abastecimento público de água para consumo humano sob a responsabilidade de uma ou mais entidades gestoras.
	Portaria n.º 1275/2003, de 7 de Novembro	Define a normalização da informação a enviar ao concedente e ao IRAR como parte integrante do orçamento anual e do projecto tarifário pelas entidades gestoras concessionárias de sistemas multimunicipais.
2004	Portaria n.º 323/2004, de 26 de Março	Aprova o símbolo e logótipo do IRAR.
	Despacho n.º 27 287/2004, de 30 de Dezembro	Actualiza os valores a pagar ao IRAR pelas entidades gestoras concessionárias de sistemas multimunicipais e municipais de água para consumo público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos, no âmbito da actividade de regulação.
2005	Portaria n.º 813/2005, de 12 de Setembro	Actualiza os valores a pagar ao IRAR pelas entidades gestoras concessionárias de sistemas multimunicipais e municipais de água para consumo público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos, no âmbito da actividade de regulação.

**Ainda no decurso do ano de 2006, o IRAR propôs a alteração do seu estatuto afim de serem colmatadas as deficiências existentes. Propôs ainda a alteração ao regime das empresas municipais.**

Encontra-se também a ultimar duas propostas de alteração ao regime legal das bases das concessões dos sistemas multimunicipais, bem como a criação das bases das concessões dos sistemas municipais.

Por outro lado, no domínio da qualidade da água para consumo humano, o IRAR encontra-se em fase de preparação de um projecto de alteração ao Decreto-Lei n.º 243/2001, de 9 de Maio.

Sublinhe-se ainda neste âmbito, que com a entrada em vigor da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro<sup>42</sup>, o IRAR tem agora a competência para elaborar o **regulamento tarifário (regime económico-financeiro dos serviços de água)**, sendo este o seu **único poder regulamentar externo**.

No que respeita a **Recomendações** emitidas pela entidade reguladora, veja-se o quadro seguinte:

	<b>Recomendação</b>	<b>Objecto</b>
<b>2005</b>	<b>Recomendações n.º 1 a 7, de 30 de Setembro</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prevenção de possíveis efeitos negativos da seca na qualidade da água distribuída;</li><li>- Controlo do chumbo na água para consumo humano;</li><li>- Controlo de ferro e manganês na água para consumo humano;</li><li>- Controlo de arsénio na água para consumo humano;</li><li>- Método alternativo para análise de bactérias coliformes e escherichia coli;</li><li>- Procedimento a adoptar pela entidade gestora quando ocorrem incumprimentos aos valores paramétricos da qualidade da água;</li><li>- Controlo de bromatos na água para consumo humano.</li></ul>
	<b>Recomendações n.º 8/2005, de 30 de Dezembro</b>	Procedimento de amostragem de água para consumo humano em sistemas públicos de abastecimento.
<b>2006</b>	<b>Recomendação n.º 1/2006, de 22 de Março</b>	Seleção dos projectos de engenharia no sector das águas e resíduos.

<sup>42</sup> Vide art.º 102.º.



### 7.7. Dificuldades na prossecução de objectivos de regulação/ desafios da Entidade Reguladora

Na perspectiva do IRAR, coexistem, actualmente, um conjunto de desafios que se colocam ao prosseguimento da sua actividade regulatória. Assim:

#### ◆ *Quanto à eficiência e eficácia da gestão e da exploração dos sistemas:*

O maior desafio na **gestão dos sistemas de águas e resíduos** consiste na sua **eficiência**. É imprescindível melhorar a eficiência produtiva do sector, com a incorporação de economias de escala de gama e com a adopção de mecanismos e instrumentos regulatórios de incentivo à eficiência

#### *Sector das águas de abastecimento e de saneamento de águas residuais*

Actualmente encontra-se em discussão, a estratégia inclusa no PEAASAR 2007-2013, no qual se evidencia como principal objectivo a criação de condições para a cobertura integral dos custos destes serviços, pelo que deverá ser assegurada a:

- Universalidade;
- Qualidade do serviço;
- Continuidade;
- Sustentabilidade do sector;
- Protecção do ambiente (cumprimento do normativo ambiental nacional e comunitário).

Estes objectivos estratégicos, que aliás se encontram em consonância com a prossecução dos objectivos definidos pela União Europeia, estão também em conformidade com a orientação que a entidade reguladora preconiza para o sector.

Com efeito, constatou-se que a entidade reguladora, tem desenvolvido metas nesta área que pretendem ultrapassar este desafio, das quais se pode destacar o **aumento dos níveis de atendimento dos serviços, associado a uma melhor eficiência na gestão dos sistemas, de modo a permitir às entidades gestoras recuperar integralmente os custos dos serviços.**

#### *Sector dos resíduos sólidos urbanos*

Neste sector verificou-se que, **apesar de ter havido uma melhoria da qualidade do serviço ao longo dos últimos anos, já no que respeita à “eficiência de gestão o panorama geral é mais desfavorável, pois coexiste alguma dificuldade na gestão eficiente dos recursos materiais e humanos, quer por responsabilidades próprias, quer por factores exógenos às entidades gestoras.”**<sup>43</sup>

Assim no que concerne à qualidade do serviço passou-se de uma situação na qual apenas 25% dos RSU produzidos em território nacional tinham destino adequado, para uma recolha e destino a dar aos 100% de RSU.

**Todavia, ainda se encontram muitas situações nas quais o destino final dos RSU é a sua deposição em aterro, associada às consequências ambientais originadas por este facto e à inerente perda de proveitos financeiros da entidade gestora.**

Constatou-se que a gestão do sector dos resíduos sólidos urbanos **carece do emprego de medidas que melhorem a sua eficiência**, entre elas:

- Aplicação de tarifários que cobram os custos reais da gestão e permitam uma maior rentabilização de proveitos financeiros da entidade gestora;
- Planeamento adequado dos sistemas para a sua sustentabilidade técnico-económico no tempo;

<sup>43</sup> Pág. 33 do questionário enviado pelo TC ao IRAR.

- Incremento da reciclagem e da valorização da matéria orgânica;
- Redimensionamento da escala de alguns sistemas.

#### ❖ *Quanto à defesa dos interesses dos consumidores:*

Neste âmbito a actividade da entidade reguladora evidencia-se nos seguintes aspectos:

- **Aprovação e supervisão do regulamento tarifário;**
- **Acompanhamento da aplicação do Decreto-Lei n.º 156/2005**, de 15 de Setembro (livro de reclamações);
- Desenvolvimento de **acções de inspecção e supervisão pelo IRAR** enquanto autoridade competente para o controlo da água para consumo humano;

**Na concretização deste desafio a maior dificuldade prende-se com a já referida referência à escassez de recursos humanos com que se debate a entidade reguladora.**

#### ❖ *Quanto à promoção da qualidade ambiental*

A principal dificuldade prende-se com a necessidade de existir uma maior articulação entre todas as entidades públicas que possuem atribuições nesta área.

#### ❖ *Quanto à garantia do acesso aos serviços por todos os utentes (universalidade)*

O maior desafio consiste em implementar medidas para que as redes em baixa dos sistemas municipais sejam construídas de modo a assegurar o acesso a todos os utentes do serviço das águas.

#### ❖ *Quanto ao controlo de práticas-anti-concorrenciais*

Nesta matéria verifica-se concretamente:

- Atribuição à entidade reguladora da competência como autoridade de supervisão da aplicação do regulamento tarifário;
- Reforço das suas competências regulatórias em sede dos sistemas municipais;
- Necessidade de procedimento concursal para as empresas municipais de capitais maioritariamente públicos;
- Definição do contributo do parceiro privado.

#### ❖ *Quanto à fixação e controlo de preços*

O maior desafio que se evidencia nesta área é o da **publicação do regulamento tarifário para os serviços de águas e resíduos, independentemente da entidade gestora**, desafio este que só deve ser concretizado quando for alterado o estatuto do IRAR, afim de alargar as suas competências regulatórias, e o seu âmbito de actuação a todas as entidades gestoras independentemente do modelo de gestão e organização adoptado.

#### ❖ *Quanto ao cumprimento pelos operadores das obrigações de serviço de interesse económico geral / serviço público*

Na sequência da preparação do regulamento tarifário, o IRAR encontra-se a estudar o **modelo único de factura que permita uniformizar o procedimento entre todas as entidades gestoras**, nomeadamente no que concerne à:

- Periodicidade da leitura;
- Facturação;
- Respeito do prazo excepcional de prescrição de 6 meses.

#### ❖ *Quanto a sistemas de informação*

Sublinhe-se a este propósito que as alterações que se vierem a concretizar ao Estatuto da entidade reguladora, que alargarão o universo das entidades reguladas e consagrará mais competências, pressupõe a existência de um sistema de informação que permita acautelar as necessidades futuras.



Actualmente o IRAR consagra condições mínimas de funcionamento informático; futuramente terá de suportar a construção do sistema de informação que sustentará a actividade do IRAR.

## 8 MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO

### 8.1. Actividade das entidades gestoras

Conforme tem sido referido em diversos passos do presente relatório, a monitorização da actividade das entidades concessionárias dos sistemas municipais é **bastante incipiente**, dadas as limitações desenhadas no Estatuto do IRAR. Aliás esta incipiência também se revela do **ponto de vista conceptual com a existência de tutela de mérito e de superintendência** governamental sobre a entidade reguladora.

### 8.2. Tarifas

Seguidamente descreve-se a intervenção da entidade reguladora no que respeita ao estabelecimento de preços e tarifas, de acordo com a modalidade de gestão e organização. Analisa-se também o caso atípico da EPAL.

Como ponto prévio, verificou-se que o IRAR, no estabelecimento de tarifas, tem **uma actuação reduzida** conforme resulta do quadro seguinte:

EPAL	O IRAR dá parecer sobre a proposta de preços apresentada pela EPAL. Aqui a tarifa é estabelecida por uma convenção de preços celebrada anualmente.
Sistemas Multimunicipais - Entidades concessionárias multimunicipais	O IRAR dá parecer sobre o sistema tarifário proposto.

Sistemas Municipais Concessionados – Entidades concessionárias municipais	A tarifa é estabelecida na proposta do concurso. O IRAR só é chamado a pronunciar-se quando está em causa o equilíbrio económico-financeiro da concessão.
Serviços Municipais	O IRAR <b>não dispõe</b> de atribuições.
Serviços Municipalizados	O IRAR <b>não dispõe</b> de atribuições.
Empresas Municipais	O IRAR <b>não dispõe</b> de atribuições.

Por outro lado, constatou-se uma maior intervenção da entidade reguladora ao nível dos **sistemas multimunicipais**, já que a tarifa não está confinada aos contratos de concessão, contrariamente ao que sucede nos sistemas municipais concessionados, nos quais a tarifa constitui o principal factor de selecção de escolha do concorrente.

Vejamos a descrição de cada uma das situações:

#### EPAL

A EPAL é uma sociedade anónima de capitais públicos e constituiu uma **situação atípica neste sector** tanto na forma de gestão, como no estabelecimento de preços e tarifas das águas.

Constatou-se que, apesar de legalmente a EPAL ser considerada, para efeitos da intervenção do IRAR, como a **concessionária do sistema multimunicipal da área da Grande Lisboa**, o facto é que o seu sistema tarifário não resulta de um contrato de concessão celebrado com o Estado, nem é aprovado em nenhuma Assembleia Municipal.

Com efeito, este resulta de uma Convenção de preços, celebrada anualmente, com a Direcção-Geral da Empresa<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Integra o Ministério da Economia.

O IRAR intervém de uma forma bastante limitada, já que só é chamado a emitir parecer, não vinculativo, sobre a proposta de preços apresentada pela EPAL, na fase anterior à celebração do acordo, cabendo à Direcção-Geral da Empresa a decisão final.



Sublinhe-se que, contrariamente ao que sucede no resto do país, na EPAL não ocorreu a separação do sistema em “alta” e em “baixa”. Se tal sucedesse evitar-se-ia a subsídição cruzada dos clientes (câmaras municipais) do sistema a funcionar em “alta”, com os clientes do sistema a funcionar em “baixa” (por ex.º consumidor final).

#### *Entidades concessionárias multimunicipais*

Nesta modalidade de gestão o IRAR dispõe de **competências mais alargadas**. O seu Estatuto determina que a entidade reguladora se pronuncie “sobre o valor das tarifas<sup>45</sup> nas concessões dos sistemas multimunicipais” e acompanhe a sua evolução. Acrescenta ainda que a reguladora pode “propor a suspensão ou eliminação de cláusulas contratuais que prevejam ou fixem tarifas que representem uma violação dos direitos dos consumidores...”.

Assim, o IRAR é **chamado a dar parecer sobre o projecto tarifário** e sobre a proposta de orçamento.

O referido parecer<sup>46</sup> engloba: observações, correcções, recomendações aos procedimentos adoptados pela empresa e, o **valor da tarifa proposto** pelo IRAR.

Verificou-se que, pese embora o parecer emitido pela reguladora não ter carácter vinculativo, o seu conteúdo goza de acolhimento geral por parte dos destinatários.

Sublinha-se que as propostas de orçamento e projecto tarifário, que anualmente devem ser apresentados por cada entidade concessionária multimunicipal, devem cumprir os requisitos da Portaria n.º 1275/2003, de 7 de Novembro, que versa sobre “*Normalização da informação a enviar ao concedente e ao IRAR como parte integrante das propostas de orçamento anual e projecto tarifário para entidades gestoras de sistemas multimunicipais*”.

Por outro lado, o IRAR tem uma **atitude positiva na monitorização** destas entidades, já que procede ao acompanhamento da execução orçamental da empresa, através do exame do relatório que esta envia. Assim é feita a análise dos desvios, que em concomitância pode ser objecto de auditorias técnicas efectuadas pela entidade reguladora.

#### *Entidades concessionárias municipais*

Aqui a **tarifa é estabelecida no próprio contrato de concessão, outorgado entre a Câmara Municipal ou a Associação de Municípios e o concessionário**, de acordo com as disposições do Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho.

Sublinhe-se que a **tarifa**, para além de ter de cumprir os requisitos impostos no art.º 5.<sup>º</sup><sup>47</sup> daquele diploma, **constitui um dos principais critérios de selecção de escolha dos concorrentes**, já que lhe é obrigatoriamente atribuída uma percentagem de **ponderação não inferior a 70%**<sup>48</sup>.

Como se vê a **entidade reguladora não tem qualquer tipo de intervenção** no estabelecimento da tarifa, nesta modalidade de gestão, apenas actuando aquando da proposta de revisão de tarifa, emitindo parecer.

<sup>47</sup> Destaca-se entre outros: “Assegurar o equilíbrio económico-financeiro da concessão, com uma adequada remuneração dos capitais próprios da concessionária, “Atender ao nível de custos necessários para uma gestão eficiente do sistema e à existência de receitas não provenientes das tarifas”, e “Assegurar, dentro do período da concessão, a amortização do investimento inicial a cargo da concessionária descrito em estudo económico anexo ao contrato de concessão, deduzido das participações e subsídios a fundp perdido”.

<sup>48</sup> Art.º 8.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho.

<sup>45</sup> Com base num plano de investimento que está condicionado pelo contrato de concessão.

<sup>46</sup> Onde também é analisado o relatório e contas da empresa e o seu orçamento.



De igual modo, o IRAR é chamado a intervir em sede de realização do contrato, quando está em causa o equilíbrio financeiro da concessão.

Constatou-se que o IRAR dispõe de um **poder de intervenção limitado** no tocante à **insuficiente informação remetida pelo concedente**.

*Serviços Municipais / Serviços Municipalizados / Empresas municipais: empresa municipal pública e empresa intermunicipal pública*

O Estatuto de IRAR **não contempla atribuições nesta matéria**. Aqui a sua actuação é limitada ao controlo da qualidade da água para consumo humano.

Nesta modalidade de gestão os **sistemas tarifários são aprovados pela Assembleia Municipal**.

### 8.3. Qualidade de serviço

Compete ao IRAR “*recolher e divulgar informações relativas aos níveis de serviço das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e municipais, bem como elaborar e publicitar sínteses comparativas dos mesmos*”, competindo-lhe, ainda, “*promover a avaliação dos níveis de serviço das entidades gestoras dos vários escalões, global, principal e auxiliar, bem como estimular o aperfeiçoamento das respectivas metodologias de medição*”<sup>49</sup> (sublinhado nosso).

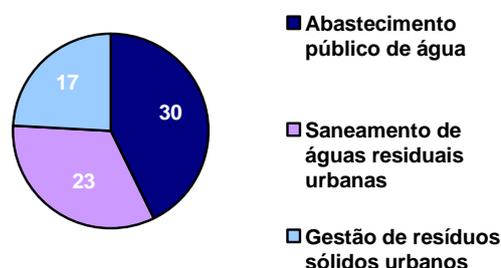
De facto, a reguladora só tem desenhada na lei a sua intervenção na vertente da regulação económica e da qualidade do serviço nas **entidades gestoras concessionárias dos sistemas municipais e multimunicipais**.

No entanto a regulação da qualidade do serviço dos sistemas municipais importa ser incluída na esfera de intervenção do IRAR, sem

prejuízo obviamente do princípio da autonomia local.

O Guia de “Avaliação de Desempenho do Serviço Prestado aos Utilizadores” encontra-se em desenvolvimento desde 2003, tendo concretizado, em 2004, a avaliação quantificada.

Do universo das entidades sujeitas ao **sistema de avaliação (70)**, constatou-se a existência do seguinte número de entidades por actividade:



O **sistema de indicadores de desempenho**, aplicado pelo IRAR, a cada uma das actividades da entidade gestora, teve por base os **seguintes procedimentos**:

1. Fornecimento de dados pela entidade gestora **enviados anualmente à reguladora**;
2. Validação dos dados para o conjunto das entidades gestoras;
3. Processamento de dados e interpretação de resultados para cada entidade gestora;
4. Processamento de dados e interpretação de resultados para o conjunto de entidades gestoras;
5. **Publicação e divulgação do relatório anual de avaliação de qualidade do serviço**.

<sup>49</sup> Alíneas g) e h) do art.º 11.º do Estatuto.

Este relatório constituiu o volume 3 do RASARP e foi oportunamente distribuído às entidades gestoras reguladas, dele constando recomendações finais.

A publicação dos indicadores de desempenho de cada entidade e a sua comparação com outras entidades gestoras leva a reforçar a **transparência das actividades de cada operador**.

**Contudo, constata-se a limitação imposta à reguladora (mais uma vez por manifesta falta de competências) de não poder publicar informação respeitante ao desempenho das entidades autárquicas, até por uma questão de igualdade entre os utentes destes serviços relativamente aos das entidades gestoras concessionárias.**

O quadro seguinte enumera as empresas auditadas em 2004:

Empresa	Sector
Águas de Cascais	Abastecimento de água
Águas do Sado	
Águas do Minho e Lima	
Águas do Centro	Saneamento de águas residuais urbanas
Sanest	
Simtejo	
Amarsul	Gestão de resíduos sólidos urbanos
Resulima	
Zagope	

A entidade reguladora desenvolve **ainda outros procedimentos na área da monitorização**, no que respeita à qualidade do serviço das entidades gestoras, tais como: análise dos contratos de concessão, análise dos relatórios trimestrais sobre o estado das obras e aprovação dos projectos de construção de infra-estruturas no âmbito dos sistemas multimunicipais.

### ***Aferição do grau de cumprimento de padrões de desempenho por parte das entidades gestoras***

A entidade reguladora procede à aferição do grau de cumprimento de padrões de desempenho pelas entidades gestoras sujeitas à sua intervenção, através de uma **validação cruzada** com outros dados disponíveis no IRAR<sup>50</sup> e também com dados indicados por outras entidades, como, por exemplo, o INAG.

Em 2005 foram já realizadas 9 auditorias às entidades gestoras que integram o sistema de indicadores de desempenho aplicado pelo IRAR, encontrando-se agendada a realização de 56 auditorias para 2006.

Sublinhe-se, nesta matéria, **a existência de uma condicionante do IRAR relativamente à monitorização da qualidade do serviço, que se prende com a ausência de competências sancionatórias** para o eventual mau desempenho das entidades sujeitas à sua intervenção.

**Por último, sendo indissociável separar a qualidade do serviço da do preço da tarifa, verifica-se, como já se referiu, a falta de competências da reguladora em sede de regulação económica, já que a sua actuação no estabelecimento de preços e tarifas é reduzida. Assim ao IRAR urge poder actuar em sede de tarifa, no tocante às entidades que mereçam ou não ser recompensadas pelo cumprimento de padrões de desempenho na qualidade do serviço.**

De resto também é este o entendimento da reguladora já que esta referiu ao Tribunal que *“o IRAR deve ter poderes no que respeita aos serviços em modelo de gestão directa no que respeita à avaliação da qualidade do serviço e ao controlo da aplicação do regulamento tarifário”*.

<sup>50</sup> Tais como projecto global, pagamento de taxas, projecto tarifário e orçamento.



Mais acrescenta, relativamente aos **sistemas municipais concessionados** e às empresas municipais, especialmente as empresas de capitais maioritariamente públicos, que “o IRAR deve ter o poder de emitir pareceres vinculativos, o poder de sancionar os incumprimentos, para além da competência regulamentar. No que respeita aos sistemas multimunicipais, a actuação do IRAR deve ser mais estratégica e global, afastando-se mais da análise orçamental. Os tarifários devem ter uma eficácia plurianual e a eficiência na gestão dos sistemas deve poder ser reflectida nessa sede”<sup>51</sup>.

### ❖ *Quanto ao cumprimento das obrigações das entidades gestoras reguladas*

Nesta matéria o IRAR tomou as seguintes medidas, que culminaram, a maior parte delas, na elaboração de documentação:

- Criação da extranet - veio possibilitar às entidades gestoras reguladoras, o envio de documentação nas duas vertentes: qualidade do serviço e controlo da qualidade da água para consumo humano;
- Relatórios sobre a qualidade da água para consumo humano;
- Guias de recomendações em matéria do controlo da qualidade da água para consumo humano;
- Realização de seminários;
- Realização de auditorias nos diversos âmbitos de intervenção da entidade reguladora.

### 8.4. Outras actividades desenvolvidas pelo IRAR em prol de uma monitorização mais eficaz

### ❖ *Quanto a práticas anti-concorrenciais entre as entidades gestoras reguladas*

Neste âmbito a actuação do IRAR circunscreve-se à monitorização das seguintes situações:

- Actividades complementares ou acessórias prosseguidas pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais;
- Eventuais alterações aos contratos de concessão celebrados nos sistemas municipais que violem o princípio do procedimento concursal.

### ❖ *Quanto à situação económico-financeira das entidades gestoras reguladas*

Neste âmbito a actuação da reguladora divide-se em duas vertentes de acordo com as entidades gestoras. Assim, para as:

- **Entidades concessionárias dos sistemas municipais:** o acompanhamento da situação económico-financeira destas empresas é feito através da realização de auditoria, e na análise de pedidos de reequilíbrio económico-financeiro das concessões;
- **Entidades concessionários dos sistemas multimunicipais:** o IRAR intervém na fase de análise e aprovação de projectos tarifários que decorre no último trimestre no ano anterior àquele a que diz respeito. A informação enviada ao IRAR consta da Portaria n.º 1275/2003, de 7 de Novembro, incluindo entre outros, os estudos de viabilidade económico-financeira das empresas.

### ❖ *Quanto ao acompanhamento e avaliação do mercado*

- O IRAR participou entre outras na **Recomendação n.º 2/2006 da AdC, que identifica os pontos críticos do sector das águas e dos resíduos e,**
- Participou na discussão do PEAASAR 2007-2013.

### ❖ *Quanto à actuação no mercado das entidades gestoras*

O exercício de actividades acessórias ou complementares, por parte das entidades gestoras, sem que haja a devida separação

<sup>51</sup> Págs. 52 e 53 do questionário do TC ao IRAR.

contabilística dos custos e receitas de cada actividade desenvolvida, dificulta o controlo da licitude do comportamento das empresas em actividades concorrenciais.

Por outro lado, no que se refere ao cumprimento da legislação sobre mercados públicos, constatou-se a existência de ajustes directos de empreitadas a membros do consórcio que concorreu à concessão municipal.

Na verdade, verificou-se a existência de entidades gestoras de sistemas multimunicipais, que abrem concursos para a subcontratação de serviços, como é o caso da AdP que participa simultaneamente como accionista maioritário da entidade que adjudica, e, simultaneamente, é detentora da empresa que concorre.

## 8.5. Garantia do acesso universal e equitativo de todos os utilizadores

Nesta matéria o IRAR tem desenvolvido diversas acções bastante pertinentes com destaque para as seguintes:

- Preparação, em articulação com a DECO, de um “ **Guia do utilizador dos serviços de águas e resíduos**”;
- Elaboração do **regulamento tarifário**, com ênfase dado à **informação prestada aos utilizadores** e ao princípio do valor social da água;
- Criação, em 2005 do **sítio do IRAR**, onde se tornou possível por esta via o envio **directo das reclamações feitas pelo utilizador final**.

## 8.6. Arbitragem e resolução de conflitos

O quadro regulatório do IRAR inclui “*Promover a conciliação sempre que para tal solicitado pelas partes em eventuais conflitos emergentes de contratos de concessão e fomentar o recurso a sistemas de arbitragem*” – al. u) do art.º 11.º do seu Estatuto.

Por outro lado, as suas competências abarcam também a apreciação de queixas que lhe sejam submetidas por qualquer utente dos sistemas municipais e multimunicipais e a colaboração com o Instituto do Consumidor na defesa dos direitos e interesses desses utentes.

A actividade do IRAR nesta área evoluiu, já que, e conforme já se expôs, em 2005, o IRAR, **criou o sítio**, de molde a alcançar uma maior aproximação da entidade reguladora relativamente aos utilizadores finais. Deste modo as reclamações efectuadas podem ser enviadas para o site do IRAR [www.irar.pt](http://www.irar.pt).

Particularmente desde 2003, houve um aumento significativo de reclamações examinadas pelo IRAR, fruto da actuação crescente desta entidade, que efectuou diversas medidas de divulgação das suas atribuições junto do público em geral.

A intervenção da entidade reguladora surge após já ter sido feita uma interpelação directa do utente à entidade gestora reclamada com a inerente resposta negativa para aquele.

Constatou-se que as **principais questões objecto de reclamação**, bem como **pedidos de informação** são as que se seguem:

<b>Falta de transparência nos tarifários praticados</b>
IVA incidente sobre os serviços prestados
Cauções
Consumos mínimos
Obrigação de ligação
Instalação do ramal de ligação
Periodicidade das facturas e/ou leituras
Prescrição / Caducidade
<b>Erros de leitura/contagem</b>
Avaliação de consumo em caso de avarias de contador
Mora no pagamento e suspensão do serviço
Cobrança da tarifa de restabelecimento
<b>Roturas e deficiências na rede pública</b>
Pressão de serviço e falhas de fornecimento
Responsabilidade pela rede predial
<b>Qualidade da água</b>
<b>Responsabilidade pelas dívidas de inquilino ou utentes anteriores</b>



Apesar de as reclamações, bem como os pedidos de informação provirem dos utentes dos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais e municipais de água de abastecimento público de águas residuais e de resíduos sólidos urbanos, verificou-se que as **principais entidades reclamadas são entidades concessionárias de sistemas municipais**<sup>52</sup>.

### *Tramitação do processo de reclamação*

Os utentes remetem<sup>53</sup> directamente para o IRAR as reclamações / pedidos de informação. Estes podem ainda ser enviados indirectamente para o IRAR, quer através de **Associações de Consumidores** ou pelo próprio **Instituto do Consumidor**, quer pelos **Gabinetes de Apoio ao Consumidor a funcionar nas Câmaras Municipais**. Podem ainda ser enviados para o IRAR por outras entidades públicas que os tenham recebido e que considerem o IRAR a entidade competente para as apreciar.

Sublinhe-se que, com a entrada em vigor do novo regime do livro de reclamações<sup>54</sup>, compete às empresas concessionárias de sistema de água de abastecimento público remeter directamente para o IRAR as reclamações exaradas nos respectivos livros de que são alvo.

Por outro lado, **apesar de as entidades da administração local autárquica não estarem ainda sujeitas à intervenção do IRAR**, esta entidade aprecia as reclamações e os pedidos de informação respeitantes a serviços prestados por Câmaras Municipais, serviços municipalizados e empresas municipais, verificando-se um acção positiva nesta matéria com a colaboração de todos os intervenientes, com **destaque para o papel mediador do IRAR**.

### *Fases do procedimento da intervenção da entidade reguladora:*

1. Apuramento dos factos, com recurso a todos os meios de prova;
2. Sendo a reclamação apresentada omissa nalguns pontos, o reclamante é interpelado a fornecer elementos adicionais, tal como a entidade gestora;
3. Elaboração do **parecer pelo IRAR, que não é vinculativo** para as partes. Porém, o IRAR procede **ao esclarecimento do utente**, no sentido de o habilitar a utilizar a via jurisdicional, para obtenção de uma sentença vinculativa, se for esse o caso.
4. A entidade reguladora exerce um **papel mediador** das reclamações, propondo uma solução que em **concomitância cumpra o quadro legal em vigor e salvaguarde os interesses legítimos de todos os intervenientes**.

Note-se que o parecer emitido pelo IRAR não obsta ao recurso directo à via jurisdicional, nem interrompe ou suspende os prazos.

Nalgumas situações o **IRAR desenvolve uma atitude pró-activa**, quando analisa um conjunto de reclamações, que revele um padrão comum de desconhecimento ou dificuldade de interpretação de normas legais, já que, então, **procede à emissão de ofícios-circulares** para todas as entidades gestoras concessionárias, com o intuito de harmonizar procedimentos. Trata-se, por exemplo, das situações ocorridas com as cauções e com o IVA incidente sobre os serviços de água e saneamento.

Com esta atitude o **IRAR procura prevenir eventuais futuros conflitos e reclamações dos utentes daqueles serviços**.

<sup>52</sup> O que é compreensível já que os sistemas multimunicipais têm como clientes em geral os municípios e não os utilizadores finais.

<sup>53</sup> Por correio normal ou electrónico.

<sup>54</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro.

## Articulação do IRAR com o Instituto do Consumidor

Constatou-se que o **relacionamento da entidade reguladora com o IC** se materializa através das seguintes situações:

1. De acordo com o se explanou supra, o IC **funciona muitas vezes** como **intermediário** no envio para o IRAR, de reclamações efectuadas pelos consumidores referentes aos serviços de água, saneamento ou resíduos sólidos.
2. Por outro lado, a entidade reguladora relaciona-se ainda com o IC, nas **questões transversais** que envolvem as duas entidades, funcionando esta entidade como **consultor da reguladora**. Foi por exemplo, o que se passou com a interpretação das normas respeitantes a prazos de prescrição e de caducidade dos serviços públicos essenciais.

3. Por último, a **entidade reguladora é obrigada a remeter ao IC um reporte periódico** referente ao **volume e ao tipo de reclamações feitas através do livro de reclamações**, por força da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 156/2005.

Realça-se, nesta matéria, que este normativo **veio estreitar a cooperação entre estas duas entidades** que passará pela definição dos poderes da entidade reguladora e pela definição da aplicação do regime do livro de reclamações aos sectores regulados pelo IRAR.

### 8.7. Acatamento de recomendações feitas pelo IRAR

O quadro que se segue ilustra, de um forma genérica, o grau de acolhimento no que concerne ao retorno do trabalho desenvolvido pela entidade reguladora, de acordo com o destinatário.

Concedente	Concedentes Municipais	Entidades Gestoras	Utentes
Acolhimento generalizado dos pareceres emitidos pelo IRAR.	Acolhimento ainda reduzido no que respeita aos pareceres emitidos pelo IRAR.	<b>Sistemas municipais</b> – Constatou-se uma maior aproximação com a entidade reguladora, motivada pelo trabalho desenvolvido por esta ao nível dos indicadores de desempenho. <b>Sistemas multimunicipais</b> – Constatou-se uma evolução positiva quanto ao acatamento das recomendações / orientações do IRAR.	<b>Sistemas municipais</b> – No que respeita a estes utentes, a entidade reguladora não dispõe de mecanismos que lhe permita aferir os resultados alcançados aquando da emissão de pareceres. <b>Sistemas multimunicipais</b> – O IRAR elaborou um estudo sobre as dívidas dos municípios aos sistemas municipais.

Verificou-se, pois, que existe uma evolução paulatina, mas positiva, no que respeita ao acolhimento dos pareceres emitidos pela entidade reguladora.

Por outro lado, no que concerne aos utentes dos sistemas municipais, o IRAR é chamado a pronunciar-se em sede de reclamações, as quais têm vindo a aumentar.



O maior problema nesta área **encontra-se nos utentes dos sistemas multimunicipais**, ou seja nos utilizadores municipais, já que nalguns casos, a sustentabilidade destes sistemas poderá ser posta em causa, em resultado da falta do cumprimento do pagamento tempestivo das tarifas ou dos caudais mínimos garantidos, da realização das redes em baixa e da própria adesão aos sistemas.

### 8.8. Actividade sancionatória

Sublinhe-se, uma vez mais, que o IRAR **não dispõe de poderes sancionatórios em sede de competências regulatórias. Nem dispõe de poderes de regulamentação.**

Porém, no exercício da sua nova atribuição, o de **autoridade competente para o controlo da qualidade da água para consumo humano, a entidade reguladora já instaurou 7 processos de contra-ordenações** às autarquias, por incumprimento no envio dos programas de controlo da qualidade da água em 2004.

Nesta conformidade as entidades gestoras prevaricadoras irão ser inspeccionadas pela entidade reguladora, a qual *a posteriori*, decidirá sobre a aplicação da coima.

Ainda, em sede de implementação do Decreto-Lei n.º 243/2001, que veio alargar o leque das competências da reguladora, conforme já referido, o IRAR **privilegiou uma abordagem pedagógica** deste diploma, em virtude da enorme diversidade das entidades gestoras, agora sujeitas à sua esfera de intervenção.

Sublinhe-se que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 156/2005 - livro de reclamações, veio atribuir às entidades reguladoras abrangidas competências sancionatórias no âmbito do incumprimento das disposições daquele diploma, **o que revela falta de adequação do seu Estatuto, já que este ainda não prevê a aplicação de sanções pela entidade reguladora.**

Constata-se, pois, que esta **omissão poderá ser colmatada com a alteração do Estatuto do IRAR.**

### 8.9. Emissão de pareceres

**Os pareceres emitidos pelo IRAR no âmbito das suas atribuições não são vinculativos.**

Será fundamental que a entidade reguladora seja dotada de competência para emitir pareceres vinculativos.

### 8.10. Fiscalização

*Missão de autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano*

O IRAR criou um novo departamento na área operativa, denominado Departamento de Qualidade da Água, para o cabal exercício das suas funções nesta área.

O objectivo fundamental deste Departamento é cumprir **o estatuído no Decreto-Lei n.º 243/2001**, ou seja **inspeccionar as entidades gestoras distribuidoras de água, e ainda supervisionar os laboratórios responsáveis pelo controlo analítico da qualidade da água para consumo humano**, cabendo-lhe ainda nesta matéria elaborar:

- ✓ Recomendações;
- ✓ Relatórios;
- ✓ Guias técnicos; e
- ✓ Estudos

Sendo o objectivo o de proporcionar uma melhor informação a todas as entidades gestoras verificou-se que, dado o grande volume de trabalho deste departamento que inspecciona as mais de 300 entidades gestoras, está o mesmo sub dimensionado, já que apenas dispõe de 8 técnicos<sup>55</sup>, uma funcionária administrativa, um coordenador e um director.

<sup>55</sup> Entre eles técnicos das entidades gestoras, de laboratórios, engenheiros do ambiente ou técnicos com experiência na exploração de estações de tratamento de água ou na área de inspecção.

Urge assim, **dotar a entidade reguladora dos adequados recursos humanos** para poder bem desempenhar as suas funções.

Apesar da actual escassez de recursos humanos a entidade reguladora pretende cumprir um programa de inspecções para 2006, que abrange cerca de 75% das entidades gestoras distribuidoras de água para consumo humano, prevendo-se, para 2007, a cobertura total das entidades.

Por outro lado, no âmbito da supervisão aos laboratórios responsáveis pelo controlo da qualidade da água para consumo humano, o IRAR mantém uma estreita colaboração<sup>56</sup> com o IPA – Instituto Português da Acreditação e com o IPQ – Instituto Português da Qualidade.

Para o ano de 2006, o IRAR estabeleceu como meta supervisionar cerca de 90% dos laboratórios responsáveis pelo controlo analítico da água para consumo humano, prevendo atingir os 100% no ano em 2007.

Verificou-se ainda que a entidade reguladora desenvolve **acções de caracterização da qualidade da água, locais ou nacionais**, onde são analisadas *inter alia* a radioactividade, os parâmetros de alumínio e arsénio.

Assim, em 2004, foram realizadas campanhas em 20 capitais de distrito do Continente, onde foram recolhidas amostras de água para análise, levando mais tarde à realização de uma nova campanha a fim de aprofundar os resultados obtidos anteriormente.

O quadro seguinte permite identificar os principais resultados obtidos pelas acções de inspecção desenvolvidas pela própria entidade reguladora:

Existência de um país com assimetrias  
Melhoria do desempenho da reguladora  
Processos de contra-ordenação que surgem na sequência das inspecções realizadas  
No âmbito da supervisão aos laboratórios resulta uma rápida credibilização dos resultados apresentados por estes ao IPA.  
Recomendações da reguladora que contribuem para a solução dos problemas identificados

Constatou-se pois que as diferenças existentes no nosso país, entre o interior e o litoral, são determinantes para caracterizar as entidades gestoras que operam naquelas zonas do país.

Assim, enquanto no interior existe um elevado número de pequenas entidades gestoras, com carências financeiras e técnicas e também em termos de recursos humanos, no litoral verifica-se a situação inversa já que os recursos disponíveis permitem um bom desempenho da actividade.

Por outro, constatou-se que as recomendações proferidas pela entidade reguladora são bem aceites pelas entidades gestoras, que, ao efectivarem a sua implementação, contribuem para a melhoria do desempenho da sua actividade.

Para além de realizar acções de fiscalização por iniciativa própria, o IRAR também é solicitado por outras entidades para actuar. É o caso de reclamações feitas por consumidores cujo principal objecto reclamado é a falta de qualidade da água distribuída e, também, denúncias feitas pelas Autoridades de Saúde concelhias sobre a mesma matéria.

**Esta importante missão do IRAR, tem contribuído para melhorar a qualidade da água, tão importante na defesa da saúde pública. Para além disso a realização de benchmarking pelo IRAR, com a publicitação dos indicadores de desempenho das entidades gestoras promove uma maior transparência no sector.**

## 8.11. Balanço da actividade regulatória

A entidade reguladora desenvolveu, desde o seu início, **uma actividade positiva pese embora os escassos recursos que actualmente possui, acrescida da manifesta falta de competências regulatórias de que também padece.**

<sup>56</sup> Onde são definidos os programas de supervisão e as respectivas prioridades.



Por outro lado, a **atribuição da nova missão de autoridade competente para controlo da água para consumo humano veio contribuir para o aumento da responsabilidade da reguladora, mas também do maior conhecimento da sua existência junto dos consumidores finais.**

Verificou-se ainda um grande incremento de inspeções levadas a cabo pela entidade reguladora, no âmbito da sua nova missão, associado à procura de informações junto daquela, por parte dos consumidores finais.

Finalmente foi concebido o sistema de indicadores de desempenho das entidades concessionárias que vai permitir compará-las com outras entidades gestoras.

Importa ainda mencionar as **medidas que o IRAR tomou para a divulgação** das suas atribuições junto do público em geral e das entidades gestoras:

- Lançamento do sítio do IRAR em 2005;
- Folheto de divulgação do IRAR;
- Ofício - circular enviado periodicamente a todas as entidades gestoras respeitante ao balanço das actividades prosseguidas e em curso pela entidade reguladora;
- Publicação / divulgação dos relatórios de actividades referentes aos anos de 1999/2002, 2003 e 2004;
- Publicação / divulgação dos Planos de actividades referentes aos anos de 1999/2003, 2004, 2005 e 2006;
- Publicação IRAR/APDA<sup>57</sup> de 2004 – “Abastecimento de água em Portugal – o mercado e os preços”;
- Publicação de Guias Técnicos, alguns em co-autoria com outras entidades: Indicadores de desempenho para os serviços de abastecimento de água (IRAR,

LNEC); Indicadores de desempenho para os serviços de águas residuais (IRAR, LNEC); Controlo de perdas de água em sistemas públicos de adução e de distribuição (IRAR, LNEC e INAG); Modelação e Análise de sistemas de abastecimento de água (IRAR e LNEC); Manual do utilizador do Epanet 2.0 – Simulação hidráulica e de parâmetros de qualidade em sistemas de transporte e qualidade da água; Controlo da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos de abastecimento (IRAR); Planos de Segurança de Água para Consumo Humano em Sistemas Públicos de Abastecimento (IRAR e Universidade do Minho);

- Relatório Anual do Sector das Águas e dos Resíduos em Portugal – RASARP, em 4 volumes, publicado em 2005: Volume 1: caracterização geral do sector; Volume 2: caracterização económico-financeira do sector; Volume 3: avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores; Volume 4: controlo da qualidade da água para consumo humano em 2004;
- Relatórios relativos ao controlo e qualidade da água para consumo humano – 2002, 2003 e 2004, este último como se viu, constitui o volume 4 do RASARP;
- Relatórios do IRAR sobre: Avaliação das actuais condições climatéricas no abastecimento público de água em Portugal – Janeiro de 2005; Controlo da qualidade da água para consumo humano – Guia de utilização para a introdução de dados da qualidade da água – 2005; A qualidade da água dos fontanários não ligados à rede de distribuição pública – 2005; Delegação de competências dos Municípios em Juntas de Freguesia e similares no âmbito dos sistemas de abastecimento de água – 2006.

**Realça-se a publicação do Relatório Anual do Sector das Águas e dos Resíduos em Portugal – RASARP, em 4 volumes, publicado em 2005, que teve um impacto muito positivo em todas as entidades**

<sup>57</sup> Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas.

---

**gestoras, independentemente da esfera de intervenção do IRAR.**

Por outro lado, e na sequência da pouca divulgação que este relatório teve na imprensa, o seu impacto na opinião pública foi menos abrangente.

Por último refira-se que a entidade reguladora participa, desde 2003, no **Encontro Nacional de Entidades Gestoras – ENEG<sup>58</sup>**, bem como noutros eventos de natureza técnico / científica referentes aos sectores regulados.

Actualmente encontram-se em curso um **conjunto de medidas que visam desencadear a revisão de alguns regimes legais, entre eles o Estatuto da entidade reguladora**, conforme resulta da leitura do quadro seguinte:

**Revisão do Estatuto do IRAR**

**Revisão das bases das concessões multimunicipais e municipais**

Preparação da Portaria que define a normalização da informação económica e financeira real das entidades gestoras concessionárias dos sistemas multimunicipais

**Consolidação de modelo geral de regulação: estrutural, económica e qualidade de serviço**

Preparação de um conjunto de Recomendações sobre orçamentos e projectos tarifários para 2006

**Desenvolvimento do Sistema de Informação (SI) do IRAR**

Implementação do **novo sistema de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas entidades gestoras**

---

<sup>58</sup> Nos anos de 2004 e 2005 com um stand.



## III Recomendação Final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

### 9 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e, em especial, as suas Recomendações, o TC entende instruir o Governo, através do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, para, por si ou por quem determinar, por escrito e no prazo de seis meses, lhe transmitir as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal de Contas. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele prazo, deverá o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ou quem este determinar, explicar, detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

### 10 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas recebidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
  - Presidente da Assembleia da República;
  - Comissão de Orçamento e Finanças;
  - Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
  - Primeiro-Ministro;
  - Ministro das Finanças
  - Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Ao Instituto Regulador de Águas e Resíduos.
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

### 11 PUBLICIDADE

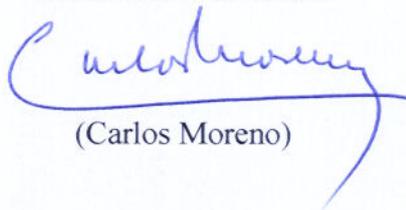
Após entregues exemplares deste Relatório e seu Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no sítio do Tribunal de Contas.

### 12 EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31-05, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte do IRAR no montante de **16.096€** (Dezasseis mil e noventa e seis euros).

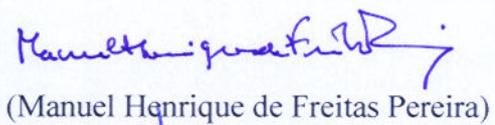
Tribunal de Contas, em 8 de Fevereiro de 2007

O Conselheiro Relator

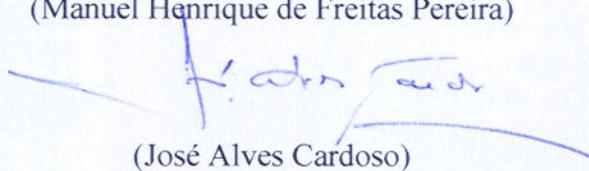


(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



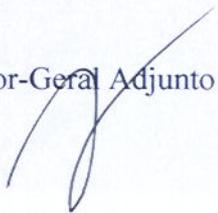
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Alves Cardoso)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(António Francisco Araújo Cluny)



## IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do Instituto Regulador de Água e Resíduos





*Quozene*

**Resposta remetida, em sede de contraditório  
pelo Conselho de Administração do Instituto Regulador de Água e Resíduos**





INSTITUTO REGULADOR DE ÁGUAS E RESÍDUOS

Centro Empresarial Torres de Lisboa  
Rua Tomás da Fonseca, Torre G – 8º  
1600-209 Lisboa

Tel.: +351 210 052 200  
Fax: + 351 210 052 259.  
E-mail: irar.geral@irar.pt

Ex.<sup>mo</sup> Senhor  
Juiz responsável pela Área de Controlo  
de SPE  
Tribunal de Contas  
Gabinete do Juiz Conselheiro  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Pessoa colectiva n.º 504 706 322

Vossa referência:  
Your reference:

Vossa comunicação de:  
Your communication:

Nossa referência:  
Our reference:

Data:  
Date:

IRAR/O-14/2007

2007-01-02

Assunto:  
Subject:

Exercício de contraditório do IRAR ao relato de auditoria ao tema  
"Regulação no Sector das Águas" realizado pelo Tribunal de Contas

Ex.<sup>mo</sup> Senhor,

Temos o prazer de enviar em anexo o exercício de contraditório do IRAR ao relato de auditoria ao tema "Regulação no Sector das Águas" realizado pelo Tribunal de Contas.

Salienta-se que o IRAR concorda com a generalidade dos comentários e diagnósticos realizados, ressalvando aspectos pontuais que são referidos no anexo.

Considera ainda este Instituto que a abordagem efectuada, conjuntamente com a da auditoria ao tema "Regulação na área da concorrência", constitui um excelente contributo para a consolidação de uma adequada intervenção regulatória no sector de serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Com os cumprimentos,

O Conselho Directivo do IRAR

Júlio Álvaro Passaro

Anexo: Exercício de contraditório do IRAR ao relato de auditoria ao tema "Regulação no Sector das Águas" realizado pelo Tribunal de Contas

DTTC 03 01'07 00161





INSTITUTO REGULADOR DE ÁGUAS E RESÍDUOS

## Exercício de contraditório do IRAR ao relato de auditoria ao tema “Regulação no Sector das Águas” enviado pelo Tribunal de Contas

### NOTA INTRODUTÓRIA

O Tribunal de Contas incluiu no seu Programa de Fiscalização para 2006 uma acção subordinada ao tema da regulação, tendo enviado a este Instituto para exercício de contraditório do relato de auditoria ao tema “Regulação no Sector das Águas”. O presente documento constitui a resposta do IRAR a essa solicitação.

Salienta-se que o IRAR partilha da esmagadora maioria dos comentários e diagnósticos realizados, ressaltando aspectos pontuais que são referidos adiante.

Considera-se ainda que a abordagem efectuada, conjuntamente com a da auditoria ao tema “Regulação na área da concorrência”, é um excelente contributo para a consolidação de uma adequada intervenção regulatória no sector de serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos.

### A – SUMÁRIO EXECUTIVO

#### I – INTRODUÇÃO

##### Número 1

Sem comentários.

##### Número 2

Sem comentários.

##### Número 3

Sem comentários.

#### II – CONCLUSÕES GERAIS

##### Número 4

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:

5º parágrafo da pág. 6: A estratégia pretendeu “manter” e não “atribuir” a responsabilidade da baixa aos municípios.

5º parágrafo da pág. 10: O IRAR só abrange as concessões na regulação estrutural, económica e de qualidade de serviços, mas abrange a totalidade das entidades gestoras de sistemas de abastecimento de água na regulação da qualidade da água para consumo humano, como é referido no texto restante.

8º parágrafo da pág. 10: Não é correcto referir uma actuação “diminuta” do IRAR no estabelecimento dos preços e na qualidade de serviço. Quanto ao primeiro aspecto, os tarifários a praticar pelos sistemas multimunicipais, aprovados pelo concedente Ministro, são praticamente sem excepção os recomendados pelo IRAR. Quanto ao segundo aspecto, o

IRAR concebeu e implementou pela primeira vez no País um sistema de avaliação da qualidade de serviço a todas as concessões, divulgando publicamente os resultados.

#### **Número 5**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

7º parágrafo da pág. 12: Julgamos algo exagerado dizer que as atribuições do IRAR são “extremamente” limitadas, pelas razões atrás aduzidas, pese embora a mensagem estar genericamente correcta.

#### **Número 6**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:

1º parágrafo da pág. 15: Julgamos algo exagerado dizer que a intervenção do IRAR na criação dos sistemas multimunicipais é “nula”, na medida em que os seus pareceres têm sido na generalidade adoptados na fase de criação e consolidação dos sistemas.

7º parágrafo da pág. 15: Já foi implementado pelo IRAR um sistema de indicadores para os resíduos sólidos, ao contrário do afirmado.

#### **Número 7**

Concorda-se com o diagnóstico.

## **B - RELATO**

### **II – CONTEXTO DO SECTOR**

#### **Número 8**

Concorda-se com o diagnóstico.

#### **Número 9**

Concorda-se com o diagnóstico.

#### **Número 10**

Concorda-se com o diagnóstico.

#### **Número 11**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:

4º parágrafo da pág. 23: não são os municípios mas os sistemas que devem ter uma dimensão / escala interessante.

1º parágrafo da pág. 24: os SMAS tendem a reduzir em número mas não a desaparecer.

#### **Número 12**

Concorda-se com o diagnóstico.

#### **Número 13**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

### **IV – AMBIENTE REGULATÓRIO / MODELO DE REGULAÇÃO**

#### **Número 14**



Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:

1º parágrafo da pág. 33: Como referido atrás, julgamos algo exagerado dizer que as atribuições do IRAR são “extremamente” limitadas, pelas razões atrás aduzidas, pese embora a mensagem estar genericamente correcta.

1º parágrafo da pág. 37: A Portaria já está publicada (Portaria n.º 966/2006, de 8 de Junho).

**Número 15**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:

3º parágrafo da pág. 38: As dificuldades referidas com o INAG e as CCDRs resultam apenas de um funcionamento nem sempre perfeito da regulação ambiental.

4º parágrafo da pág. 39: Deve ser eliminada a referência à Autoridade Nacional da Água, que é o INAG.

**Número 16**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 17**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 18**

Concorda-se com o diagnóstico.

**IV – QUESTÕES-CHAVE DA REGULAÇÃO**

**Número 19**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 20**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

7º parágrafo da pág. 44: Como referido atrás, julgamos algo exagerado dizer que a intervenção do IRAR na criação dos sistemas multimunicipais é “nula”, na medida em que os seus pareceres têm sido na generalidade adoptados na fase de criação e de consolidação dos sistemas.

**Número 21**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

3º parágrafo da pág. 47: Não se compreende a frase “... a ausência de estudos ... deve prever”.

**Número 22**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 23**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:

7º parágrafo da pág. 48: A existência da AdP é importante enquanto instrumento do Estado para a implementação da estratégia, mas apenas nos seus aspectos mais estruturantes.

8º parágrafo da pág. 48: A existência de mais de 300 entidades é especialmente desvantajosa para o sector, mais do que para a regulação.

**Número 24**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 25**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

5º parágrafo da pág. 51: Já foi implementado pelo IRAR um sistema de indicadores para os resíduos sólidos, ao contrário do afirmado.

**V – MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO**

**Número 26**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 27**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 28**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

6º parágrafo da pág. 56: Os valores referem-se às auditorias realizadas em 2005 e referentes ao desempenho em 2004. Note-se que em 2006 foram auditadas todas as entidades concessionárias.

**Número 29**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 30**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 31**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo do seguinte comentário:

2º parágrafo da pág. 60: Os sistemas multimunicipais têm com clientes em geral os municípios e não os utilizadores finais, pelo que é natural que tenham muito poucas reclamações.

**Número 32**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 33**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 34**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 35**

Concorda-se com o diagnóstico.

**Número 36**

Concorda-se com o diagnóstico, sem prejuízo dos seguintes comentários:



*Alves*

5º parágrafo da pág. 65: O ofício-circular é enviado periodicamente e não anualmente, verificando-se em média 3 a 4 por ano.

5º parágrafo da pág. 65: A publicação é da APDA (e não APRH) e teve o patrocínio do IRAR.

5º parágrafo da pág. 65: O último Guia Técnico é uma parceria com a Universidade do Minho e não de Aveiro.

O Conselho Directivo

*J. Alves*

Julio Álvaro Pa'ssari