



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

O QUADRO LEGAL DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS EM PORTUGAL

Jaime Melo Baptista¹

João Simão Pires²

Fernanda Maçãs³

Junho de 2010

Índice

1. INTRODUÇÃO	1
2. OS SERVIÇOS DE ÁGUAS	2
2.1 Descrição do sector	2
2.2 Entidades gestoras estatais	3
2.3 Entidades gestoras municipais	3
2.4 Entidades gestoras privadas	3
2.5 Entidade reguladora	3
2.6 Consumidores	4
3. O ENQUADRAMENTO GERAL	4
3.1 Instrumentos estratégicos, jurídicos e normativos	4
3.2 Plano estratégico para o sector	5
3.3 Regime jurídico dos serviços municipais	6
3.4 Regime jurídico dos sistemas multimunicipais	7
3.5 Regime jurídico da entidade reguladora	8
3.6 Regime jurídico da formação de tarifários	9
3.7 Regime jurídico da qualidade de serviço	10
3.8 Regime jurídico da qualidade da água para consumo humano	10
3.9 Regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas	10
3.10 Normalização técnica	11
4. A INTERVENÇÃO REGULATÓRIA	12
4.1 Modelo regulatório	12
4.2 Contribuição para uma melhor organização do sector	12
4.3 Contribuição para a clarificação das regras do sector	12
4.4 Monitorização legal e contratual das entidades gestoras	13
4.5 Regulação económica das entidades gestoras	14
4.6 Regulação da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras	16
4.7 Regulação da qualidade da água para consumo humano	16
4.8 Análise de reclamações de consumidores	17
4.9 Elaboração e divulgação regular de informação	17
4.10 Apoio técnico às entidades gestoras	17
5. CONCLUSÃO	18

1. INTRODUÇÃO

Descreve-se neste texto o quadro regulamentar e normativo português dos serviços de águas, compreendendo o abastecimento público de água às populações e o saneamento de águas residuais urbanas. Esse quadro contém as regras gerais e específicas existentes, de carácter

¹ Presidente do Conselho Directivo da ERSAR

² Vogal do Conselho Directivo da ERSAR

³ Vogal do Conselho Directivo da ERSAR



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

obrigatório ou voluntário, para a prestação desses serviços, e constitui um instrumento essencial para a actividade da entidade reguladora do sector.

Este quadro regulamentar e normativo teve a sua origem na reestruturação e na modernização destes serviços iniciada em 1993, há cerca de dezassete anos portanto, focalizadas essencialmente no reforço da infra-estruturação, na empresarialização no sector, na agregação física dos sistemas, evoluindo tendencialmente de sistemas locais para sistemas regionais, e no envolvimento do Estado, dos municípios e do sector empresarial público e privado, nomeadamente através de diversas formas de parceria. Passou desde essa data a haver uma estratégia clara para o sector, que se tem mantido no essencial constante ao longo dos diversos ciclos políticos que ocorreram desde então.

Estes aspectos, juntamente com a disponibilidade de financiamento comunitário e o esforço de diversas entidades, de centenas de entidades gestoras e de milhares de profissionais permitiram uma grande melhoria da situação, sem prejuízo do muito que ainda falta fazer. Efectivamente, Portugal atingiu no abastecimento de água 91% de cobertura da população, sendo objectivo atingir 95% em 2013, enquanto no início da década de noventa o valor era de 80%. A totalidade das entidades gestoras dispõem actualmente de programas de controlo da qualidade da água, estão já a realizar 99% das análises exigidas por lei e a percentagem de cumprimentos dos valores paramétricos ultrapassa os 97%. No saneamento de águas residuais, atingiu-se 77% de cobertura da população portuguesa, 72% com tratamento de águas residuais, sendo objectivo atingir 90% em 2013, enquanto no início da década de noventa o valor era de apenas 62%.

2. OS SERVIÇOS DE ÁGUAS

2.1 Descrição do sector

É consensual que as actividades de abastecimento público de água às populações e de saneamento de águas residuais urbanas constituem serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança colectiva das populações, às actividades económicas e à protecção do ambiente. Estes serviços de interesse geral visam a prossecução do interesse público e deve assegurar-se o cumprimento de um conjunto de princípios:

- Promoção tendencial da sua universalidade.
- Garantia da igualdade no acesso, da qualidade do serviço, da transparência na prestação dos serviços e da protecção dos interesses dos utilizadores.
- Garantia da eficiência e melhoria contínua na utilização dos recursos afectos, respondendo à evolução das exigências técnicas e às melhores técnicas ambientais disponíveis.
- Promoção da solidariedade económica e social, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional.
- Protecção da saúde pública e do ambiente.

A sua prestação mobiliza numerosos agentes, para além das entidades gestoras directamente prestadoras destes serviços. Ao nível da administração pública, são de referir a entidade reguladora dos serviços e as entidades ambientais, de saúde pública, da concorrência e de protecção dos consumidores.

Na prestação dos serviços, incluem-se o Estado central e os municípios como titulares dos serviços, assegurando em geral o primeiro os serviços em alta prestados a entidades gestoras utilizadoras (que compreendem captação, tratamento e transporte no abastecimento e transporte, tratamento e rejeição final no saneamento) e os segundos os serviços em baixa prestados a utilizadores finais (que compreendem armazenamento e distribuição no abastecimento e drenagem no saneamento).

Devem também referir-se as empresas privadas prestadoras de serviços de gestão e exploração de sistemas, as empresas de construção, os fabricantes e fornecedores de



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

materiais, equipamentos e produtos, as empresas de consultoria e projecto, as empresas de fiscalização, as empresas gestoras da qualidade, os centros de investigação e desenvolvimento, os centros de formação, os laboratórios analíticos e de ensaios, as entidades financiadoras e as empresas seguradoras.

A sociedade civil intervém através dos consumidores, das associações económicas e empresariais, das associações profissionais, das associações de defesa do ambiente e da comunicação social.

2.2 Entidades gestoras estatais

O actual modelo de abastecimento de água e saneamento de águas residuais assenta na dicotomia entre sistemas de titularidade municipal, situados na esfera dos municípios, e sistemas de titularidade estatal, situados na esfera do Estado (administração central), definidos como servindo pelo menos dois municípios e exigindo um investimento predominante a efectuar pelo Estado por razões de interesse nacional. Efectivamente, o Estado passou desde 1993 a assumir uma quota de responsabilidade nos serviços de águas, focalizado na componente em alta e tendo como objectivo a racionalização e a integração dos sistemas, evoluindo gradualmente de uma lógica geográfica local para uma lógica regional.

Podem ser adoptados pelo Estado modelos de gestão directa, delegada ou concessionada dos serviços de águas. No primeiro, o Estado pode reservar para si a gestão dos serviços através dos seus próprios meios, ainda que por via do seu destaque orgânico e funcional mediante a atribuição de uma maior autonomia técnica, financeira e administrativa à respectiva gestão. Em alternativa, o Estado pode atribuir, por tempo indeterminado, a gestão de serviços em alta a empresas de capitais exclusivamente públicos, integradas no seu sector empresarial. Por fim, o Estado pode atribuir, mediante contrato de concessão de serviço público e por determinado prazo, a responsabilidade pela gestão de serviços a entidades empresariais, nos designados sistemas multimunicipais.

Existem actualmente, para além da EPAL, cerca de 16 grandes entidades gestoras multimunicipais, de cariz regional, que cobrem cerca de dois terços do território.

2.3 Entidades gestoras municipais

Sem prejuízo do regime específico dos serviços de titularidade estatal atrás referido, a gestão dos serviços de águas é historicamente uma atribuição dos municípios e pode ser por eles prosseguida isoladamente ou através de associações de municípios ou de áreas metropolitanas, mediante sistemas intermunicipais.

Também aqui podem ser adoptados modelos de gestão directa, delegada (por empresa do sector empresarial local ou constituída em parceria com o Estado) ou concessionada dos serviços de águas.

Existem actualmente mais de 300 entidades gestoras municipais de gestão directa, 36 de gestão delegada e 29 de gestão concessionada dos serviços de águas.

2.4 Entidades gestoras privadas

A legislação do sector permite a intervenção de entidades gestoras privadas nos serviços de águas, sejam de titularidade estatal ou municipal, através dos modelos de gestão concessionada, gestão delegada ou simples contratos de prestação de serviços, sempre numa base concursal.

Até agora os sistemas de titularidade estatal têm permanecido exclusivamente sobre gestão pública, mas alguns sistemas de titularidade municipal decidiram contratualizar os serviços com privados. Existem actualmente cinco grupos privados activos, que prestam serviços em cerca de quatro dezenas de sistemas de titularidade municipal.

2.5 Entidade reguladora



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Existe em Portugal uma entidade reguladora nacional para os serviços de águas, abrangendo também os resíduos, designada Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, que iniciou a sua actividade no ano 2000, sendo então designada por Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR). Face à dimensão do País, com apenas dez milhões de habitantes e 92 000 km² de extensão, a opção pela criação de uma única entidade reguladora foi considerada a mais racional, tendo em vista as mais-valias de uma visão global do sector, maior facilidade de uniformização de regras, procedimentos e interpretações, potenciação do “benchmarking”, diminuição do risco de captura e, naturalmente, racionalização dos recursos regulatórios.

Os objectivos da entidade reguladora são defender os direitos dos consumidores utentes dos sistemas estatais e municipais, por um lado, e assegurar a sustentabilidade económica destes, por outro. Procedendo deste modo, pretende promover a regulação como instrumento moderno de intervenção do Estado nos sectores de actividade económica fundamentais, com vista ao seu bom funcionamento e à defesa do interesse público.

A actuação da entidade reguladora deve pautar-se pelos princípios de competência, isenção, imparcialidade e transparência, e ter em conta, de forma integrada, as vertentes técnica, económica, jurídica, ambiental, de saúde pública, social e ética, que devem caracterizar estes serviços.

A entidade reguladora acompanha a prestação dos serviços de águas aos consumidores, da responsabilidade das entidades titulares dos serviços, que o prestam directamente ou o delegam ou concessionam a uma entidade gestora pública ou privada, através de um contrato, tudo isto no quadro do programa estratégico definido pelo Governo para o sector. Esse acompanhamento é materializado nomeadamente através da definição de regras claras a nível de funcionamento e de objectivos a atingir e da verificação do seu cumprimento.

2.6 Consumidores

Os consumidores são representados por associações de defesa de consumidores, em geral dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos e com o objectivo principal de proteger os direitos e os interesses dos consumidores em geral ou dos consumidores seus associados. Podem ser de âmbito nacional, regional ou local.

As associações de consumidores gozam dos seguintes direitos, entre outros: direito a representar os consumidores no processo de consulta e audição públicas a realizar no decurso da tomada de decisões susceptíveis de afectar os direitos e interesses daqueles; direito a consultar os processos e demais elementos existentes nas repartições e serviços públicos da administração central, regional ou local que contenham dados sobre as características de bens e serviços de consumo e de divulgar as informações necessárias à tutela dos interesses dos consumidores; direito a serem esclarecidas sobre a formação dos preços de bens e serviços, sempre que o solicitem; direito a participar nos processos de regulação de preços de fornecimento de bens e de prestações de serviços essenciais, nomeadamente nos domínios da água, e a solicitar os esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços, por forma a poderem pronunciar-se sobre elas; direito a solicitar aos laboratórios oficiais a realização de análises sobre a composição ou sobre o estado de conservação e demais características dos bens destinados ao consumo público e de tornarem públicos os correspondentes resultados; direito de queixa e denúncia, bem como direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contra-ordenacional, quando o requeiram.

3. O ENQUADRAMENTO GERAL

3.1 Instrumentos estratégicos, jurídicos e normativos

Cabe naturalmente ao Governo decidir politicamente a estratégia para o sector e materializá-la no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR), documento de médio prazo que vai sendo actualizado, onde se definem os



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

grandes objectivos para o País e as grandes linhas do modelo preconizado para atingir esses objectivos.

É, então, necessário assegurar a existência de legislação que clarifique as regras do jogo a vários níveis, processo em que o regulador tem um papel relevante, desde logo na sua preparação técnica e conseqüente proposta ao Governo, que tem a competência legislativa nesta matéria. Neste quadro, o regulador definiu como componentes essenciais do quadro legislativo os seguintes regimes:

- Regime jurídico dos serviços estatais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas.
- Regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas.
- Regime jurídico da regulação.
- Regime jurídico de formação de tarifários.
- Regime jurídico de qualidade de serviço.
- Regime jurídico de qualidade da água para consumo humano.
- Regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas.

Esta legislação cobre os aspectos essenciais do sector, é complementada com normas técnicas e, naturalmente, articula-se com a legislação transversal de áreas de interface, como a legislação ambiental, de defesa do consumidor, da contratação pública e da concorrência.

Apresentam-se brevemente em seguida cada um dos instrumentos estratégicos, jurídicos e normativos descritos anteriormente.

3.2 Plano estratégico para o sector

O PEAASAR II materializa as orientações estratégicas e os objectivos para o sector do abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas. Foi aprovado pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e define três grandes objectivos estratégicos e as respectivas orientações que devem enquadrar os objectivos operacionais e as medidas a desenvolver no período 2007-2013:

- A universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço.
- A sustentabilidade do sector, implicando a melhoria da produtividade e da eficiência.
- A protecção dos valores ambientais e de saúde pública.

Os objectivos operacionais definidos no PEAASAR II no âmbito da universalidade, continuidade e qualidade do serviço são: servir cerca de 95% da população total do País com sistemas públicos de abastecimento de água e servir cerca de 90% com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas, sendo que em cada sistema integrado o nível de atendimento desejável deve ser de pelo menos 70% da população abrangida; obter níveis adequados de qualidade do serviço, mensuráveis pela conformidade dos indicadores de qualidade do serviço definidos pela entidade reguladora; estabelecer orientações para a definição de tarifas ao consumidor final, evoluindo tendencialmente para um intervalo razoável e compatível com a capacidade económica das populações.

No âmbito da sustentabilidade do sector, os objectivos operacionais são: garantir a recuperação integral dos custos incorridos com os serviços; otimizar a gestão operacional e eliminar custos de ineficiência; contribuir para a dinamização do tecido empresarial privado nacional e local.

Os objectivos estratégicos relativos à protecção dos valores ambientais são: cumprir os objectivos decorrentes do normativo nacional e comunitário; garantir uma abordagem integrada na prevenção e no controlo da poluição provocada pela actividade humana e pelos sectores



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

produtivos; aumentar a produtividade e a competitividade do sector através de soluções que promovam a eco-eficiência.

Ao invés da primeira versão do PEASAAR I, cuja linha de orientação se centrou no desenvolvimento dos sistemas integrados em alta, o PEASAAR II concentra-se fortemente nas várias situações por resolver nos sistemas em baixa, dando um enfoque especial para os investimentos que visem a articulação entre os sistemas em alta com a vertente em baixa, assim como para aqueles que visem a redução de perdas e fugas nas redes de abastecimento.

Para este efeito, o PEASAAR II preconiza parcerias entre o Estado e as autarquias que tenham em vista a integração das baixas municipais em sistemas multimunicipais existentes ou a criar, assim como a regulamentação da gestão dos sistemas municipais e a criação de uma legislação que regulamente as concessões em baixa.

No âmbito da optimização dos modelos de gestão, o Plano preconiza que se deve alargar o leque de soluções institucionais de gestão empresarial. Também neste âmbito é preconizada a reconfiguração dos sistemas multimunicipais através de fusões entre sistemas vizinhos que configurem economias de escala e de gama ou mais-valias ambientais.

São estabelecidas orientações e fixados objectivos de protecção de valores ambientais no contexto da actividade do sector, com particular destaque para as boas práticas ambientais e para a gestão integrada dos recursos hídricos, o uso eficiente da água, a gestão das águas pluviais numa perspectiva ambiental, a gestão das lamas produzidas nas estações de tratamento de água e nas estações de tratamento de águas residuais, a problemática do tratamento de efluentes industriais, com particular destaque para os efluentes agro-industriais, a eco-eficiência energética, a gestão patrimonial de infra-estruturas numa perspectiva ambiental e as exigências ambientais a nível da contratação e a monitorização ambiental. São ainda analisados outros aspectos relevantes para a estratégia, designadamente a formação, a investigação e o desenvolvimento.

Os investimentos a realizar na vertente em alta, necessários para a conclusão e a expansão dos sistemas plurimunicipais, são estimados na ordem dos 1.600 milhões de euros. Na vertente em baixa a estimativa dos investimentos prioritários a realizar no período 2007-2013 é da ordem dos 2.200 milhões de euros e refere-se a: investimentos directamente relacionados com a articulação com os sistemas em alta, designadamente a execução das interligações entre ambas as vertentes (alta e baixa) de redes de distribuição de água e reservas municipais e de redes de drenagem de águas residuais; investimentos de renovação e reabilitação essenciais ao processo de redução de perdas, nomeadamente nas redes de abastecimento de água; investimentos essenciais em sistemas de drenagem de águas residuais para o início do processo de separação da componente pluvial em sistemas unitários e de erradicação de ligações cruzadas nos sistemas separativos.

O Programa refere ainda a necessidade de se alargar o âmbito e os poderes do regulador, assim como a importância da atribuição de maior eficácia orgânica e funcional, como chaves essenciais para uma regulação eficaz e abrangente e para o estabelecimento da confiança dos agentes do sector. Também se prevê a necessidade do reforço da regulação ambiental, nomeadamente através do novo quadro jurídico e institucional fornecido pela Lei da Água.

3.3 Regime jurídico dos serviços municipais

Um instrumento legal de carácter geral absolutamente estruturante do sector é o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais (que também inclui os de gestão de resíduos urbanos), integrado no que se pode considerar um primeiro nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime está actualmente materializado no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, e no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de Abril. Abrange um universo de perto de quatrocentas entidades municipais, entre serviços municipais e municipalizados, empresas municipais ou inter-municipais, empresas concessionárias e juntas de freguesia.



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

O regime jurídico dos serviços municipais tem como objectivo definir o quadro jurídico global de todos os tipos de sistemas municipais, harmonizar os regimes aplicáveis aos diferentes modelos de gestão, nomeadamente na protecção dos utilizadores finais, clarificar a contratualização dos serviços com os utilizadores e adaptar regimes gerais, como os do sector empresarial local e do novo Código da Contratação Pública, às especificidades do sector. Pretende-se assegurar condições de igualdade e transparência no acesso à actividade e no respectivo exercício, bem como nas relações contratuais. O referido regime visa também assegurar uma correcta protecção e informação do utilizador destes serviços, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio.

Numa parte geral aplicável a todos os modelos de gestão, define o objecto, os princípios, os intervenientes, os modelos de gestão, a gestão técnica dos serviços e a relações com os utilizadores.

Especificamente para o modelo de gestão delegada, define regras para o procedimento de selecção do parceiro privado em parcerias público-privadas de base institucional, opções de saída da relação para ambas as partes embebidas no contrato de sociedade, clarificação dos poderes da entidade delegante independentemente da sua posição accionista na entidade gestora, densificação do conteúdo do contrato de gestão delegada, mecanismos de partilha de riscos e consequências financeiras da sua verificação, remuneração do capital accionista e regras sobre actualização de tarifas e revisão periódica do contrato.

Especificamente para o modelo de gestão concessionada, define regras relativas à partilha de responsabilidades e riscos assumidos obrigatoriamente pelo concedente, passíveis de repercussão tarifária ou assumidos pela concessionária, remissão para o Código dos Contratos Públicos com inserção de especificidades quanto ao conteúdo do caderno de encargos e revisão do critério de adjudicação, valor actualizado dos proveitos tarifários, taxa de retorno sobre o investimento accionista, proveitos mínimos exigidos pela concessionária, adequação e clareza dos compromissos assumidos em sede de plano de investimentos a cargo da concessionária, robustez do plano de financiamento perante cenários adversos, maior comparabilidade das potenciais propostas e clarificação das áreas deixadas à concorrência, conteúdo do contrato de concessão e comissão de acompanhamento e procedimentos trienais de compensação entre concedente e concessionária.

Em síntese, o regime dos serviços municipais estabelece um regime comum, assegurando que a qualidade do serviço prestado aos utilizadores finais e a salvaguarda dos seus direitos não são afectados pela escolha do modelo de gestão, promove uma maior robustez e transparência na forma como as parcerias público-privadas são contratualizadas, acompanhadas e fiscalizadas, assegura melhor gestão dos contratos por parte do parceiro público e maior segurança jurídica no sentido de atrair iniciativa privada com competências e capacidade para acrescentar valor à prestação destes serviços essenciais e acautela o equilíbrio entre o que é crítico para cada um dos parceiros.

3.4 Regime jurídico dos sistemas multimunicipais

Um instrumento legal de carácter geral também estruturante do sector é o regime jurídico dos serviços multimunicipais (estatais) de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais (que também inclui os de gestão de resíduos urbanos), integrado no que se pode considerar um primeiro nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime está actualmente materializado no Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, no Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro, no Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, no Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de Setembro, alterados pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto. Abrange um universo de dezasseis entidades multimunicipais, que são empresas concessionárias exclusivamente públicas por designação, ou seja, sem concurso.



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Os objectivos do referido regime são definir o quadro jurídico global de todos os tipos de sistemas multimunicipais, harmonizar os regimes aplicáveis aos diferentes modelos de gestão, nomeadamente na protecção dos utilizadores, clarificar a contratualização dos serviços com os utilizadores e adaptar regimes gerais, como o do novo código da contratação pública, às especificidades do sector.

Pretende assegurar condições de igualdade e transparência no exercício da actividade, bem como nas relações contratuais. Ele visa também assegurar uma correcta protecção e informação do utilizador destes serviços, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados, por um lado, e no que respeita à supervisão e controlo dos preços praticados, por outro lado, o que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio.

Numa parte geral aplicável a todos os modelos de gestão, define os princípios gerais de gestão desta missão de interesse público, as actividades e os bens e meios afectos, as actividades complementares ou acessórias, a adesão dos municípios, a relação com os utilizadores, os critérios para a fixação dos proveitos a obter por via dos tarifários e os tarifários aplicados, os deveres de informação e os modelos alternativos de gestão directa, de gestão delegada e de gestão concessionada.

Especificamente para o modelo de gestão directa, define o tarifário bem como a contabilidade e o regime financeiro.

Especificamente para o modelo de gestão delegada, define os requisitos para o exercício das actividades, a remuneração do capital accionista, o regime especial de regulação económica e os poderes do Estado enquanto delegante.

Especificamente para o modelo de gestão concessionada, define o objecto e o prazo do contrato de concessão, as relações entre a concessionária e os utilizadores, os investimentos a cargo da concessionária e a cargo dos municípios, o financiamento da concessão, a fixação dos tarifários, a remuneração do capital accionista, a revisão do contrato de concessão, o trespasse, o sequestro e o resgate da concessão, bem como os poderes do Estado enquanto concedente.

3.5 Regime jurídico da entidade reguladora

Um terceiro instrumento legal de carácter geral também estruturante do sector é o regime jurídico da entidade reguladora, integrado no que se pode considerar um primeiro nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime está actualmente materializado no Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro, e abrange directamente a entidade reguladora e indirectamente um universo de mais de quatrocentas entidades municipais e multimunicipais.

Os seus objectivos são enquadrar a missão da entidade reguladora, definindo-se claramente as suas atribuições, nomeadamente em termos da regulação geral do sector, da regulação económica das entidades gestoras, da regulação da qualidade de serviço das entidades gestoras e da regulação da qualidade da água para consumo humano, incluindo na área sancionatória.

Na medida em que estes serviços constituem monopólios naturais ou legais de cariz local ou regional, requerem uma forma de regulação que permita ultrapassar a inexistência de mecanismos de auto-regulação que caracterizam os mercados concorrenciais. Sem regulação não há incentivos a um aumento da eficiência e da eficácia das entidades gestoras, aumentando o risco de prevalência destas sobre os utilizadores, com a consequente possibilidade de estes últimos receberem serviços de menor qualidade e de preço mais elevado.

Pretende-se assegurar uma correcta protecção do utilizador dos serviços de águas, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio natural ou legal.

Pretende-se também assegurar as condições de igualdade e transparência no acesso e no exercício da actividade de serviços de águas e nas respectivas relações contratuais, bem como consolidar um efectivo direito público à informação geral sobre o sector e sobre cada uma das entidades gestoras.

Ao nível da orgânica da entidade reguladora, o referido diploma define a sua natureza, a jurisdição territorial e sede, o regime jurídico, o âmbito subjectivo e a missão e atribuições; define ainda os órgãos (conselho directivo, fiscal único e conselho consultivo), o estatuto dos membros do conselho directivo, a organização interna, o regime de pessoal e o segredo profissional; por fim, define regras relativas a receitas, despesas e património. A nível da actividade regulatória, define os instrumentos regulatórios, os poderes de autoridade e a competência para emissão de regulamentos.

3.6 Regime jurídico da formação de tarifários

Um instrumento regulatório de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico da formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços de águas, integrado no que se pode considerar um segundo nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime não está ainda materializado na lei, existindo alternativamente a Recomendação IRAR n.º 1/2009, de carácter voluntário, intitulada “Formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos”, que abrange um universo de mais de quatrocentas entidades gestoras.

Os seus objectivos são harmonizar as estruturas tarifárias que servem ao financiamento destes serviços, trazer-lhes racionalidade económica e financeira e assegurar a respectiva viabilidade e melhoria, sempre sem pôr em causa a autonomia que deve haver na sua gestão.

Procura igualmente acautelar mecanismos de moderação tarifária, nomeadamente através da dedução de várias rubricas à base de custos dos serviços a recuperar pela via tarifária. Nestas incluem-se os valores relativos ao reconhecimento contabilístico de participações e subsídios ao investimento a fundo perdido com origem, nomeadamente, em fundos comunitários. Prevê-se igualmente a possibilidade da subsidiação à exploração através dos orçamentos municipais e de eventuais fundos de equilíbrio tarifário. Em reforço ao mecanismo de progressividade de escalões de consumos domésticos, já amplamente aplicado em Portugal no caso do serviço de abastecimento, e atendendo ao fundamental desiderato de assegurar a acessibilidade económica a estes serviços por parte dos utilizadores finais domésticos de menor rendimento, recomenda a disponibilização do acesso a um tarifário social a estes utilizadores, sem prejuízo da possibilidade de se disponibilizar também um tarifário específico dirigido às famílias numerosas, independentemente do seu nível de rendimento.

Apela, por isso, e antes do mais, aos princípios aplicáveis na matéria consagrados pelo Direito Comunitário e pelo Direito interno português, sobressaindo de entre o conjunto de princípios o da recuperação dos custos. Trata-se não apenas de garantir a sustentabilidade dos sistemas no longo prazo mas de infundir nestes tarifários o critério de equidade que lhes tem faltado. Assenta na equiparação genérica das tarifas destes serviços a preços. Neste sentido, recomenda-se igualmente uma gradual eliminação dos montantes cobrados autonomamente pelos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos de abastecimento e saneamento, que constituem actualmente um dos obstáculos à desejável universalização do acesso dos utilizadores a estes serviços, por razões sociais, ambientais e de saúde pública.

Preconiza as regras essenciais de enquadramento dos tarifários de abastecimento e saneamento. Define um conjunto de regras comuns relativas ao procedimento de fixação dos tarifários, bem como aos critérios fundamentais de diferenciação das tarifas, destacando-se a preocupação com os tarifários sociais e o cuidado, motivado também por razões de ordem social, em conferir tratamento distinto aos utilizadores domésticos e não domésticos. Define as regras particulares a cada um dos tipos de tarifários, clarificando o conjunto de prestações de



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

que as tarifas de abastecimento e saneamento representam a contrapartida, delimitando a respectiva incidência objectiva e subjectiva, precisando as suas componentes e as regras específicas de determinação da base de cálculo que a aplicação de algumas destas tarifas por vezes exige.

Finalmente, a Recomendação em causa aborda ainda a matéria da facturação dos serviços e das relações com os respectivos utilizadores, complementando a legislação existente dedicada às relações com os utilizadores. Trata-se de harmonizar um conjunto de questões que, não respeitando directamente à fixação dos tarifários, possui importância fundamental na garantia de uma relação saudável e transparente das entidades gestoras dos sistemas com os utilizadores finais, que constituem a razão de ser da sua actividade.

3.7 Regime jurídico da qualidade de serviço

Um instrumento regulatório de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras aos consumidores, integrado no que se pode considerar um segundo nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime não está ainda materializado na lei, existindo apenas um sistema de avaliação da qualidade de serviço promovido desde há cinco anos pela entidade reguladora, abrangendo um universo de cerca de sessenta entidades concessionárias e prevendo-se que venha a abranger cerca de quinhentas entidades municipais e multimunicipais.

O seu objectivo é definir níveis mínimos de qualidade para os aspectos que estão directamente relacionados com a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e por eles sentidos directamente, bem como as compensações devidas em caso de incumprimento.

Este regime tem essencialmente por base um sistema de avaliação da qualidade de serviço desenvolvido pela entidade reguladora, composto por vinte indicadores para cada actividade, que deve contemplar pelo menos as seguintes vertentes:

- A defesa dos interesses dos utilizadores, correspondentes a aspectos que estão relacionados com as tarifas praticadas e a qualidade do serviço a eles prestado.
- A sustentabilidade da prestação dos serviços públicos em causa, nomeadamente aspectos que traduzam uma capacidade infra-estrutural, operacional e financeira necessária à garantia de uma prestação de serviço regular e contínua aos utilizadores de acordo com elevados níveis de qualidade.
- A sustentabilidade ambiental, nomeadamente aspectos que traduzam o impacte ambiental da actividade da entidade gestora, por exemplo em termos de conservação dos recursos naturais.

3.8 Regime jurídico da qualidade da água para consumo humano

Um instrumento legal de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico da qualidade da água para consumo humano fornecida aos consumidores.

Este regime está actualmente materializado pelo Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de Agosto, e abrange um universo de perto de quatrocentas entidades municipais e multimunicipais, ou seja, todas as que prestam serviço público de abastecimento de água.

O seu objectivo é definir as regras que devem ser asseguradas pelas entidades gestoras no fornecimento de água aos consumidores, através de cerca de 50 parâmetros, e deve obedecer à exigente legislação europeia nesta matéria, sem prejuízo de especificidades nacionais.

O regime aborda as obrigações de qualidade da água, o programa de controlo da qualidade da água, os incumprimentos, os laboratórios de ensaios, a fiscalização e o regime contra-ordenacional.

3.9 Regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Um instrumento legal de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas de serviços de águas, integrado no que se pode considerar um segundo nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime está actualmente materializado pelo Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de Agosto, abrangendo um universo de mais de quatrocentas entidades municipais e multimunicipais.

O seu objectivo é definir as regras a que devem obedecer a respectiva concepção, construção e exploração.

No que respeita aos sistemas de abastecimento de água, o regime aborda a concepção dos sistemas, os elementos de base para dimensionamento, as redes de distribuição, os elementos acessórios da rede e as instalações complementares, como captações, instalações de tratamento, reservatórios e instalações de bombagem.

No que respeita aos sistemas de drenagem pública de águas residuais, o regime aborda a concepção dos sistemas, os elementos de base para dimensionamento, as redes de colectores, os elementos acessórios da rede, as instalações complementares e o destino final das águas residuais domésticas, pluviais e industriais.

No que respeita ao estabelecimento e exploração de sistemas públicos, o regime aborda questões associadas aos estudos e projectos, à execução de obras e à exploração de sistemas públicos.

3.10 Normalização técnica

Complementar ao regime de concepção, instalação e exploração dos sistemas públicos, a normalização técnica nacional e europeia relativa aos serviços de águas constitui também um instrumento relevante para as entidades gestoras do sector e para a indústria associada, no que se pode considerar um terceiro nível de regras, embora de carácter em geral voluntário.

As normas europeias são preparadas pelo Comité Europeu de Normalização (CEN), com a participação de peritos de 19 países membros, pertencentes à União Europeia e à Associação Europeia do Comércio Livre (EFTA). Há ainda que considerar as normas ISO relevantes, nomeadamente da TC224, que dizem respeito sobretudo ao desempenho dos sistemas e à gestão de emergências.

A entidade que em Portugal não só tem a responsabilidade geral da actividade normativa como também a responsabilidade de assegurar a representação do País nas actividades do CEN e a defesa dos seus interesses é o Instituto Português da Qualidade (IPQ). De acordo com a política integrada de sistemática outorga da actividade normativa a entidades vocacionadas para o exercício respectivo, o IPQ delega funções de normalização em organismos públicos, privados ou mistos por ele reconhecidos para exercer actividades de normalização num dado domínio, os chamados Organismos com funções de Normalização Sectorial (ONS). Em 1988, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) foi reconhecido como ONS para a área dos sistemas de saneamento básico, através da Comissão Técnica CT 90, registando-se desde então a sua intervenção em cerca de 270 normas.

Em termos de abastecimento de água, os grupos de trabalho têm centrado a sua actividade nos requisitos gerais dos sistemas públicos e seus componentes, no efeito dos materiais em contacto com a água potável, nos dispositivos de protecção contra a contaminação da água potável, no tratamento de água para consumo humano, na gestão patrimonial de infra-estruturas e na segurança.

Em termos de saneamento de águas residuais, os grupos de trabalho têm centrado a sua actividade nos requisitos gerais dos sistemas e seus componentes, nos dispositivos de entrada e de fecho de sumidouros e câmaras de visita, nos dispositivos de retenção de óleos e gorduras, no dimensionamento estrutural de tubagens, na renovação e reparação de colectores e de ramais, na concepção e desempenho de sistemas de drenagem públicos, nas pequenas, médias e grandes instalações de tratamento, na gestão patrimonial de infra-estruturas e na segurança.



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

4. A INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

4.1 Modelo regulatório

Uma vez apresentado o quadro dos principais instrumentos estratégicos, jurídicos (regras gerais de primeiro nível e específicas segundo nível, de carácter obrigatório) e normativo (regras de terceiro nível, de carácter voluntário) dos serviços de águas em Portugal, cabe à entidade reguladora não só manter actualizado esse mesmo quadro mas também e principalmente velar pelo seu cumprimento.

Para o efeito, e tendo por base o mandato que lhe é dado através do seu próprio regime jurídico, a entidade reguladora deve especificar todo um conjunto de procedimentos regulatórios que assegurem a eficácia da sua acção, e que passam por:

- Procedimentos da regulação estrutural do sector, incluindo:
 - Contribuição para uma melhor organização do sector.
 - Contribuição para a clarificação das regras do sector.
- Procedimentos da regulação comportamental das entidades gestoras, incluindo:
 - Monitorização legal e contratual das entidades gestoras.
 - Regulação económica das entidades gestoras.
 - Regulação da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras.
 - Regulação da qualidade da água para consumo humano.
 - Análise de reclamações de consumidores.
- Procedimentos de actividades regulatórias complementares, incluindo:
 - Elaboração e divulgação regular de informação.
 - Apoio técnico às entidades gestoras.

Estes procedimentos constituem no seu conjunto o modelo regulatório e o âmago da actividade da entidade reguladora, que privilegia a utilização de incentivos sem prejuízo dos poderes de contra-ordenação de que dispõe.

4.2 Contribuição para uma melhor organização do sector

Para efeitos da monitorização de implementação da estratégia nacional definida pelo Governo, a entidade reguladora estabeleceu procedimentos, o primeiro dos quais de periodicidade anual e o segundo de forma temporalmente aleatória:

- Monitorização anual da estratégia nacional para o sector materializada no PEASAR II, com a elaboração de um relatório de avaliação do progresso obtido e dos eventuais constrangimentos, em articulação com a entidade ambiental, que é objecto de divulgação pública.
- Preparação de sugestões ao Governo para o aperfeiçoamento da estratégia do sector, de forma a garantir a melhor salvaguarda dos interesses dos utilizadores, bem como da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras e dos restantes agentes do sector.

Os resultados obtidos nesta actividade regulatória constam do Volume 1 - “Caracterização geral do sector” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública.

4.3 Contribuição para a clarificação das regras do sector

Para efeitos da preparação de anteprojectos legislativos a apresentar Governo, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de forma temporalmente aleatória:



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

- Identificação das necessidades de preparação e de revisão da legislação para clarificação das regras de funcionamento do sector.
- Elaboração do trabalho técnico de preparação e de revisão dessa legislação, sob a forma de anteprojectos, tendo nomeadamente em conta o enquadramento legislativo europeu.
- Discussão intensa com os agentes relevantes do sector desses anteprojectos, dando oportunidade a que se pronunciem sobre os mesmos.
- Proposta ao Governo desses anteprojectos de nova legislação ou de revisão da legislação existente.

A entidade reguladora necessita frequentemente de utilizar instrumentos adicionais, de carácter obrigatório ou voluntário, para ajudar à eficácia do processo.

Na perspectiva de uniformizar a actividade das entidades gestoras, a entidade reguladora tem possibilidades de utilizar os seguintes instrumentos:

- Regulamentos, que são documentos com eficácia externa após homologação pelo Ministro da Tutela.
- Recomendações, que são documentos curtos e muito práticos, de aplicação voluntária, elaborados para apoiar as entidades gestoras em matérias muito específicas. A título de exemplo, na área altamente especializada do controlo da qualidade da água para consumo humano foram elaboradas recomendações sobre controlo do chumbo, controlo do ferro e do manganês, controlo do arsénio, controlo dos bromatos, procedimento de amostragem de água para consumo humano, método alternativo para análise de bactérias coliformes e *escherichia coli*, procedimento a adoptar pela entidade gestora quando ocorrem incumprimentos aos valores paramétricos da qualidade da água, boas práticas na aquisição de produtos utilizados no tratamento da água e desinfecção da água destinada ao consumo humano. Também a título de exemplo, na área das águas residuais foram elaboradas recomendações sobre serviços de limpeza de fossas sépticas e sobre a utilização de águas residuais tratadas.
- Documento-tipo, que são minutas a utilizar pelas entidades gestoras com as devidas adaptações, por exemplo para os contratos de delegação e de concessão, os contratos com os consumidores, ou os cadernos de encargos de lançamento de concessões.

Os resultados obtidos nesta actividade regulatória constam do Volume 1 - “Caracterização geral do sector” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública.

4.4 Monitorização legal e contratual das entidades gestoras

Para efeitos de fiscalização do cumprimento legal e contratual pelas entidades gestoras, a entidade reguladora estabeleceu procedimentos, de forma temporalmente aleatória:

- Acompanhamento dos processos relativos à criação de novas entidades gestoras de sistemas, reconfigurações e fusões, quer estatais, quer municipais, nas fases de processos de concurso (quando aplicável), contratualização, execução, eventual alteração contratual e cessação de serviço.
- Realização de auditorias casuísticas às entidades gestoras para avaliação do seu cumprimento legal e contratual.
- Resolução de litígios entre entidades gestoras, por exemplo através de processos de conciliação promovidos pela entidade gestora.

Complementarmente à componente jurídica técnica, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de forma temporalmente aleatória, para avaliação de projectos de investimento em infra-estruturas apresentados pelas entidades gestoras, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

- Avaliação da razoabilidade da solução técnica geral proposta, num quadro de optimização de custos; a título de exemplo, sempre que se trate de uma estação de tratamento, é avaliada a satisfação dos requisitos técnicos dessa solução impostos pelas entidades licenciadoras no que respeita, consoante os casos, à captação de água para abastecimento e à rejeição de água residual, sendo também verificados os condicionalismos impostos por estudos de impacte ambiental.
- Avaliação da mais-valia que a infra-estrutura projectada confere ao sistema, expressa nomeadamente em termos de aumento da cobertura da população e da melhoria da qualidade do serviço prestado aos utilizadores.
- Avaliação da adequação temporal da execução da infra-estrutura projectada, ou seja, da oportunidade da execução da infra-estrutura projectada numa perspectiva de sequência lógica de programação temporal da construção do sistema global.
- Avaliação da razoabilidade dos custos de investimento e de exploração orçamentados a nível do projecto, nomeadamente por via da comparação dos respectivos custos unitários com os correspondentes de outras infra-estruturas similares.

O essencial dos resultados obtidos nesta actividade regulatória consta do Volume 1 - “Caracterização geral do sector” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública.

4.5 Regulação económica das entidades gestoras

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras multimunicipais (estatais), a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

- A entidade reguladora remete a todas as entidades gestoras concessionárias multimunicipais, até final de Julho do ano anterior, um conjunto de recomendações para efeitos de elaboração das propostas de orçamento e projectos tarifários.
- As entidades gestoras concessionárias multimunicipais enviam à entidade reguladora, até final de Setembro, as propostas de orçamento e os projectos tarifários relativos ao ano seguinte, tendo em atenção o disposto na legislação e ainda as recomendações adicionais da entidade reguladora.
- Idealmente de Outubro a finais de Dezembro, a entidade reguladora aprecia e emite parecer sobre as propostas de orçamento e os projectos tarifários para o ano seguinte e, após um período de contraditório, submete-o à consideração do concedente, que decide pela sua aprovação ou não, desejavelmente até ao final do ano.
- De Janeiro a Dezembro do ano seguinte as entidades gestoras concessionárias multimunicipais executam o orçamento aprovado tendo em conta o tarifário também aprovado. Neste período a entidade reguladora procede a acções de acompanhamento da execução orçamental, por exemplo através de auditorias.
- Até final do mês de Março do ano seguinte, as entidades gestoras concessionárias multimunicipais remetem o Relatório e Contas aprovado em Assembleia-geral de accionistas, acompanhado da respectiva acta de aprovação, dos balancetes contabilísticos e do relatório anual de execução orçamental devidamente fundamentado.
- Seguidamente a entidade reguladora, até final do mês de Setembro, analisa a execução orçamental e o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras concessionárias multimunicipais, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal (histórico).

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras concessionárias municipais, a entidade reguladora estabeleceu um outro conjunto de procedimentos, de periodicidade anual,



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

- A entidade reguladora remete a todas as entidades gestoras concessionárias municipais, até final de Julho do ano anterior, um conjunto de recomendações para efeitos de elaboração das actualizações tarifárias.
- As entidades gestoras concessionárias municipais enviam à entidade reguladora, em princípio até final de Setembro, as propostas de actualização tarifária relativas ao ano seguinte, tendo em atenção o disposto na legislação e ainda as recomendações adicionais da entidade reguladora.
- Idealmente de Outubro a finais de Dezembro, a entidade reguladora aprecia e emite parecer sobre as propostas de actualização tarifária para o ano seguinte e envia-o à consideração da concessionária e do concedente.
- As entidades gestoras concessionárias municipais, em geral entre Setembro e Dezembro, fazem aprovar pelas entidades municipais competentes os tarifários relativos ao ano seguinte, tendo em atenção o parecer da entidade reguladora.
- De Janeiro a Dezembro do ano seguinte as entidades gestoras deverão aplicar o tarifário aprovado.
- Neste período a entidade reguladora procede a acções de acompanhamento através de auditorias, verificando nomeadamente o cumprimento do disposto no regime tarifário.
- Até final do mês de Março do ano seguinte, as entidades gestoras concessionárias municipais deverão remeter o relatório e contas, acompanhado dos balancetes contabilísticos.
- Seguidamente a entidade reguladora, até final do mês de Setembro, analisa o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal (histórico).

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras municipais não concessionárias, a entidade reguladora estabeleceu um terceiro conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

- A entidade reguladora remete a todas as entidades gestoras municipais não concessionárias, até final de Julho do ano anterior, um conjunto de recomendações para efeitos de elaboração das actualizações tarifárias.
- As entidades gestoras municipais não concessionárias, em geral entre Setembro e Dezembro, fazem aprovar pelas entidades municipais competentes os tarifários relativos ao ano seguinte, tendo em atenção o regime tarifário e ainda as recomendações da entidade reguladora.
- De Janeiro a Dezembro do ano seguinte as entidades gestoras municipais não concessionárias aplicam o tarifário aprovado.
- Neste período a entidade reguladora procede a acções de acompanhamento através de auditorias, verificando nomeadamente o cumprimento do disposto no regime tarifário.
- Até final do mês de Março do ano seguinte, as entidades gestoras municipais não concessionárias remetem o relatório e contas aprovado, ou documento equivalente de prestação de contas, acompanhado dos balancetes contabilísticos.
- Seguidamente a entidade reguladora, até final do mês de Setembro, analisa o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras municipais não concessionárias, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal (histórico).



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Os resultados obtidos nestes três ciclos regulatórios constam do Volume 2 - “Avaliação económica e financeira” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública gratuita.

4.6 Regulação da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras

Para efeitos de regulação da qualidade de serviço, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

- As entidades gestoras procedem às seguintes actividades até final do mês de Março: recolha dos dados internos e externos necessários, tendo presente os indicadores de desempenho que lhes são aplicáveis, consoante os sistemas sejam em alta ou em baixa; auto-avaliação da qualidade dos dados em termos de banda de exactidão dos mesmos e de banda de fiabilidade da fonte de informação, de acordo com os critérios definidos pela entidade reguladora; introdução de dados via Internet através do sítio da entidade reguladora; envio dos dados via aplicação específica do Portal da entidade reguladora.
- Seguidamente, e até final do mês de Junho, a entidade reguladora procede à validação dos dados das entidades gestoras, através da: compilação e validação cruzada dos dados por elas fornecidos; do esclarecimento de dúvidas, nomeadamente, relativas a eventuais insuficiências dos dados; e da realização de auditorias junto das entidades gestoras.
- Terminada esta fase, e até final do mês de Julho, a entidade reguladora efectua, para cada uma das entidades gestoras, o processamento dos dados e procede à interpretação dos resultados através de: cálculo dos indicadores análise da sua evolução temporal (histórica) e sua interpretação, atendendo aos valores e intervalos de referência, aos indicadores das restantes entidades gestoras e aos factores de contexto.
- Seguidamente, e até final do mês de Agosto, a entidade reguladora procede ao processamento de dados e interpretação de resultados para o conjunto das entidades gestoras, através da sua: agregação em grupos (por tipo de serviço prestado e por sistemas em alta e em baixa); à síntese de resultados por indicador, para cada grupo de entidades gestoras, através de quadros e gráficos com os valores individuais de cada entidade gestora; análise comparativa dos indicadores de desempenho por grupo de entidades gestoras, com avaliação crítica do seu desempenho, tendo presentes os factores de contexto dominantes e os valores de referência.
- Paralelamente e igualmente até final de Agosto a entidade reguladora promove um período de contraditório, permitindo a validação pela entidade gestora dos indicadores e dos factores de contexto utilizados, efectuando de seguida a consolidação dos respectivos indicadores.

Os resultados obtidos neste ciclo regulatório constam do Volume 3 - “Avaliação da qualidade do serviço aos utilizadores” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública gratuita. Este volume inclui uma avaliação individual do desempenho de cada entidade gestora, onde são analisados os seus resultados comparando-os com valores de referência, uma análise da evolução do desempenho de cada uma delas ao longo do tempo e uma avaliação conjunta do desempenho onde serão feitas comparações entre elas (“benchmarking”), precedidas do estabelecimento de grupos de entidades gestoras comparáveis entre si e tendo em conta factores de contexto.

4.7 Regulação da qualidade da água para consumo humano

Para efeitos de regulação da qualidade da água para consumo humano, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras de abastecimento de água e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

- As entidades gestoras dos sistemas públicos de abastecimento de água em alta e em baixa submetem à aprovação da entidade reguladora, até 15 e 30 do mês de Setembro, respectivamente, via aplicação específica do Portal da entidade reguladora, o Programa de Controlo da Qualidade da Água (PCQA) relativo ao ano civil seguinte de acordo com o estipulado na legislação.
- A entidade reguladora procede à apreciação e eventual aprovação dos PCQA no prazo máximo de 45 dias.
- As entidades gestoras implementam durante o ano seguinte o PCQA aprovado, realizando a entidade reguladora fiscalizações aos sistemas de abastecimento e supervisões aos laboratórios de análises e procedendo, quando for caso disso, ao levantamento de processos de contra-ordenação.
- A entidade reguladora faz o acompanhamento dos incumprimentos dos valores paramétricos pelas entidades gestoras.
- As entidades gestoras comunicam à autoridade competente os resultados da verificação da qualidade da água obtidos na implementação do PCQA até 31 de Março do ano seguinte à monitorização.
- A entidade reguladora procede à análise dos resultados, incluindo validação, processamento, interpretação e contraditório e elabora e publica até 30 de Setembro o relatório anual do controlo da qualidade da água, conforme disposto na legislação.

Os resultados obtidos neste ciclo regulatório constam do Volume 4 - “Controlo da qualidade da água para consumo humano” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública gratuita.

4.8 Análise de reclamações de consumidores

Para efeitos de análise de reclamações, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de forma temporalmente aleatória, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

- Recepção de cópia das reclamações dos utilizadores, enviadas através da entidade gestora ou directamente.
- Análise de cada reclamação, com contacto prévio com as duas partes envolvidas.
- Elaboração de parecer sob forma de resolução, que é enviado às duas partes.

O essencial dos resultados obtidos nesta actividade regulatória consta do Volume 1 - “Caracterização geral do sector” da publicação anual “Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal”, com divulgação pública gratuita.

4.9 Elaboração e divulgação regular de informação

É uma responsabilidade (e um instrumento) da regulação a disponibilização de informação fiável sobre o sector e a sua evolução, quer para apoio à definição de políticas do Governo ou de estratégias empresariais, quer para a melhoria da gestão dos serviços, quer ainda para a avaliação do serviço que é efectivamente prestado aos utilizadores.

Assim, a entidade reguladora edita anualmente, entre várias outras publicações, o já referido Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal, abordando a caracterização geral do sector, a caracterização económica e financeira do sector, a avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a avaliação da qualidade da água para consumo humano.

4.10 Apoio técnico às entidades gestoras

Complementarmente, na perspectiva de apoiar a crescente capacitação das entidades gestoras, é prática da entidade reguladora promover a elaboração de instrumentos de apoio às



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

entidades gestoras, de que são exemplo séries editoriais, cursos organizados para técnicos dessas entidades e projectos de investigação e desenvolvimento:

- Guias técnicos, que são documentos de carácter muito prático editados pela entidade reguladora, em geral em parceria com universidades e centros de investigação, com o objectivo de sensibilizarem e apoiarem as entidades gestoras para boas práticas na concepção, execução, gestão e exploração de infra-estruturas para prestação de serviços de águas. A título de exemplo, foram elaborados guias sobre controlo de perdas em sistemas públicos de adução e distribuição, controlo da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos de abastecimento, planos de segurança de água para consumo humano, uso eficiente da água no sector urbano, medição de caudal em sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas e controlo operacional em sistemas públicos de abastecimento.
- Formação técnica, que consiste em acções de formação de curta duração promovidas pela entidade reguladora, em geral em parceria com universidades e centros de investigação, destinadas aos técnicos das entidades gestoras, que procuram colmatar ou aprofundar áreas específicas não cobertas com a formação corrente das universidades.
- Inovação técnica, que consiste em projectos de investigação ou desenvolvimento promovidos pela entidade reguladora em parceria com universidades e centros de investigação, destinados a uma melhoria contínua das práticas na concepção, execução, gestão e exploração de infra-estruturas para prestação de serviços de águas.

5. CONCLUSÃO

A reestruturação e modernização dos serviços iniciadas há cerca de dezassete anos em Portugal permitiram não apenas uma grande melhoria da situação, ainda em progresso, mas também um enriquecedor exercício conceptual de reorganização do sector e de definição das correspondentes regras, bem como dos necessários mecanismos de supervisão.

Descreveu-se neste documento o quadro regulamentar e normativo português dos serviços de águas, com as regras gerais e específicas de carácter obrigatório ou voluntário para a prestação desses serviços, que na sua maioria já estão implementadas, sem prejuízo de algumas componentes ainda em desenvolvimento.

Em todo este processo de definição é naturalmente importante serem observados os princípios da legalidade, da necessidade, da clareza, da participação e da publicidade através de procedimentos regulatórios. Efectivamente, antes da sua aprovação, os projectos de legislação e os procedimentos regulatórios devem ser comunicados às entidades gestoras directamente interessadas, facultando-lhes o acesso aos textos respectivos e disponibilizando-os na Internet, assegurando aos interessados um prazo razoável para emitirem os seus comentários e apresentarem sugestões. Complementarmente, esses projectos devem ser obrigatoriamente e intensamente discutidos no Conselho Consultivo, que é o órgão de consulta na definição das linhas gerais de actuação da entidade reguladora, garantindo a efectiva participação de representantes dos principais agentes do sector.

Assim se consegue um maior envolvimento de todas as partes e maior legitimidade na intervenção regulatória, num sector de grande complexidade em que actua um número muito elevado de entidades.