

ANEXO III

RELATÓRIO DE FUNDAMENTAÇÃO

DAS DELIBERAÇÕES RELATIVAS À CONSTITUIÇÃO DA AIMAR, QUE ASSUMIRÁ, NOS TERMOS DO DECRETO-LEI N.º 194/2009, DE 20 DE AGOSTO, A TITULARIDADE, E A GESTÃO DIRETA, DO SISTEMA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS DOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS

NA SEQUÊNCIA DO PARECER DE ERSAR DE 06.08.2020

I. ENQUADRAMENTO

Os municípios de Tondela, Carregal do Sal, Tábua e Santa Comba Dão vêm trabalhando (ainda que formalmente a decisão ainda não tenha sido tomada pelo órgão competente) no sentido de integrar os respetivos sistemas municipais de saneamento de águas residuais urbanas, constituindo para o efeito um Sistema Intermunicipal.

Os mesmos Municípios optaram pelo modelo de gestão direta, o que implica, nos termos do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, a constituição de uma associação de municípios de fins específicos (nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) para o efeito.

No âmbito deste processo de criação do novo sistema intermunicipal e da referida associação de municípios (designada “*Associação de Municípios para o sistema intermunicipal de águas residuais de Carregal do Sal, Santa Comba Dão, Tábua e Tondela*”, “AIMAR”), naturalmente longo, foram elaborados diversos documentos necessários à sustentação desta opção, nomeadamente o “*Estudo de Racionalidade e Viabilidade Económico-Financeira relativa ao projeto de agregação intermunicipal dos sistemas de saneamento*”, e a minuta do acordo constitutivo da AIMAR e dos respetivos estatutos consensualizada entre os representantes dos municípios neste processo.

As decisões formais pelos órgãos competentes, nos termos e para o efeito da alínea u) do n.º 1 do artigo 25.º, da alínea s) do n.º 1 do artigo 33.º e do artigo 108.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e dos artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, encontram-se em preparação, não tendo sido ainda tomadas.

O acervo documental produzido e estabilizado entre os Municípios em causa foi, entretanto, submetido à entidade reguladora do setor – a ERSAR –, para efeitos da obtenção do respetivo parecer obrigatório exigido pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

II. OBJETO

Obtido o parecer da ERSAR em 06.08.2020, foi solicitado aos assessores técnicos, financeiros e jurídicos, que se pronunciassem fundamentadamente sobre o mesmo, no sentido de analisar em que medida as recomendações e apreciações ali vertidas devem ser acomodadas nos documentos produzidos, incluindo uma exposição circunstanciada, de facto e de direito, dos motivos que estão na base das propostas de não acatamento das recomendações referidas. O presente relatório foi, assim, elaborado a partir da apreciação técnica, jurídica e financeira recolhida.

III. ANÁLISE CIRCUNSTANCIADA DO PARECER DA ERSAR

O parecer da ERSAR não se pronunciou contra a criação do sistema intermunicipal em causa e a constituição da AIMAR que assumirá a gestão direta do sistema, reconhecendo mesmo alguns dos respetivos efeitos favoráveis, pese embora aconselhe a melhoria de alguns aspetos.

Em relação a este conjunto de observações e recomendações formuladas pela ERSAR, constantes principalmente do Ponto 4 do parecer da ERSAR (“Conclusões e recomendações”), importa prestar os seguintes esclarecimentos e/ou fundamentos de não acolhimento:

A. Especialmente em relação ao ponto 4 do Parecer:

Alínea a)

O projeto de constituição da associação de municípios AIMAR carece das necessárias aprovações dos órgãos municipais e do respetivo contrato constitutivo.

Fundamentação:

Os municípios não ignoram a necessidade da tomada de deliberações, nos termos da legislação aplicável, para o efeito da constituição da AIMAR e a criação de sistema intermunicipal de saneamento de águas residuais a gerir diretamente por esta associação de municípios.

No entanto, entende-se que, de acordo com a letra no n.º 6 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 194/2009 – para ao qual remete o artigo 15.º do mesmo decreto lei, aplicável à “constituição de sistemas intermunicipais e intermunicipalizados de gestão direta” – o

legislador não exige que a submissão a parecer prévio da entidade reguladora seja precedida da tomada de todas as deliberações necessárias para a constituição da AIMAR e do sistema intermunicipal de gestão direta a cargo desta. Com efeito, a norma legal em causa refere expressamente que o objeto do parecer da entidade reguladora é, somente, “os projetos de atos em causa”.

Em todo o caso, concorda-se com que, após a obtenção do presente parecer da ERSAR, é necessário os Municípios procederem à tomada das deliberações, previstas na Lei n.º 75/2013 e no Decreto-Lei n.º 194/2009, para o efeito da constituição efetiva da AIMAR e da implementação do sistema intermunicipal de saneamento de águas residuais em gestão direta.

Alínea b)

A listagem dos bens a afetar aos serviços que consta do anexo V carece de revisão, recomenda-se a verificação/correção das situações no ponto 3.2.4 deste parecer;

Fundamentação:

Julga-se existir um lapso de análise por parte da ERSAR, resultante da transposição indevida de uma recomendação formulada aquando da análise da criação da EIMAR. Efetivamente, entre os documentos submetidos a parecer prévio da ERSAR, não existe qualquer anexo V que preveja “a listagem dos bens a afetar aos serviços”.

Alínea c)

O projeto em análise prevê e tem como pressuposto o direito de utilização por cedência a título gratuito de todas as infraestruturas necessárias, incluindo infraestruturas que ainda não estão completamente amortizadas, o que poderá eventualmente não assegurar a sustentabilidade dos serviços, nomeadamente face a necessidades futuras de renovação/substituição das referidas infraestruturas.

Fundamentação:

Compreende-se o comentário, mas como a ERSAR teve oportunidade de analisar, a AIMAR tem definida uma trajetória tarifária para fazer face a essas necessidades e garantir a sustentabilidade económica e financeira do sistema.

Alínea d)

A estrutura tarifária apresentada não cumpre as recomendações da ERSAR, devendo ser corrigida nos aspetos assinalados no ponto 3.2.5.

Fundamentação:

Uma vez mais, julga-se que existiu um lapso de análise por parte da ERSAR, não interpretando devidamente o sistema tarifário proposto. Desde logo porque o sistema

tarifário proposto assenta, naturalmente, sob “indexação ao consumo de água” (o que a ERSAR aponta como recomendação).

Além disso, a ERSAR recomenda que “à tarifa variável aplicável aos utilizadores não domésticos, esta deve ser única e expressa em euros por metros cúbico”. No entanto, a proposta de tarifa para utilizadores não domésticos já apresenta um valor único e expresso em euros por metro cúbico, isto é, de 0,50 €/m³. Posto isto, julga-se, mais uma vez, que existiu outro lapso de análise por parte da ERSAR.

No entanto, foi atendido o comentário da ERSAR em remover a referência “até 25 mm”.

Sobre a questão da tarifa social, os critérios de elegibilidade serão definidos aquando do regulamento de serviços.

Alínea e)

As metas estabelecidas para o cumprimento dos objetivos adequam-se aos investimentos propostos, no entanto recomenda-se que a monitorização dos mesmos seja conseguida não só através da verificação do cumprimento das metas para o sistema agregado, mas também através do alcance das mesmas por município, já que na grande maioria dos casos o ponto de partida do valor dos objetivos estratégicos difere de município para município.

Fundamentação:

Sob esta matéria, concorda-se (em parte) com o comentário da ERSAR e os municípios cumprirão o seu papel e efetuarão a monitorização dos investimentos propostos.

Em relação aos objetivos estratégicos por município, com o devido respeito, discorda-se da ERSAR. Esta circunstância poderia causar conflitos entre as partes que são, no nosso entendimento, desnecessários e contraproducentes. Além disso, o próprio sistema de avaliação de desempenho da ERSAR, para entidades supramunicipais, contempla a avaliação da entidade gestora e não os Municípios individualmente, como acontece, por exemplo, com a ADRA ou com as Águas do Ribatejo.

Alínea f)

As iniciativas estratégicas definidas para a agregação dão cumprimento ao disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, no entanto não são estabelecidos os indicadores que permitam à entidade medir o sucesso da sua implementação, o que seria uma boa prática a adotar.

Fundamentação:

Não se compreende o comentário da ERSAR, tendo presente que o referido Anexo contempla, por exemplo “Este plano tem por objetivo melhorar o resultado em termos de infiltrações em valor superior a 5% para os próximos 5 anos”. Existem naturalmente iniciativas a que não se podem associar indicadores, como por exemplo a elaboração de cadastro, onde o sucesso se medirá pela sua concretização na meta temporal definida.

Alínea g)

A implementação e monitorização das iniciativas estratégicas deve ser realizada com periodicidade anual, na medida em que orientam estrategicamente os investimentos de reabilitação (remodelação e renovação) de infraestruturas, bem como de substituição de equipamentos.

Fundamentação:

Sobre esta matéria, concorda-se com o comentário da ERSAR e os municípios cumprirão o seu papel e efetuarão a monitorização anual das iniciativas estratégicas.

Alínea h)

No que respeita ao Plano de Investimentos e dado o detalhe apresentado sobre as necessidades de investimento, recomenda-se que seja integrado no referido anexo uma memória descritiva que englobe não só o referido no estudo de racionalidade e viabilidade económico-financeira relativa ao projeto de agregação intermunicipal dos sistemas de saneamento mas também alguns dos dados de caracterização das infraestruturas que compõem os sistemas de saneamento para cada um dos municípios, incluindo os alojamentos servidos e a servir por cada sistema.

Fundamentação:

Uma vez mais, não se compreende o comentário da ERSAR. Com efeito, foi elaborado o anexo "CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS PRINCIPAIS INVESTIMENTOS A PARA O QUINQUÉNIO 2020-2024", o qual consta do Estudo de Racionalidade.

Este anexo apresenta alguns dos dados de caracterização das infraestruturas que compõem os sistemas de saneamento para cada um dos municípios, incluindo a população a servir.

Alínea i)

Ainda no que respeita ao Plano de Investimentos, reiteram-se as sugestões e recomendações de melhoria apresentadas no ponto 3.2.3, nomeadamente no que respeita à integração de investimentos conducentes à melhoria dos indicadores da qualidade de serviço.

Fundamentação:

O Estudo de Racionalidade e o seu anexo "CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS PRINCIPAIS INVESTIMENTOS A PARA O QUINQUÉNIO 2020-2024" foram adaptados com vista a dar resposta a esta solicitação.

Alínea j)

Da análise financeira apresentada conclui-se que o principal benefício económico da agregação provém da ausência das amortizações de alguns dos bens afetos à prestação do serviço, sendo discutível que constitua um benefício real e válido. Efetivamente, a não consideração plena das amortizações poderá eventualmente colocar em causa a sustentabilidade dos serviços face a necessidades futuras de renovação/substituição das infraestruturas. Assim, a defesa económico-financeira deste projeto de agregação deverá ser suportada em vantagens adicionais que importa identificar e quantificar.

Fundamentação:

Novamente, não se deslumbra o comentário da ERSAR, sobretudo tendo em conta o comentário k) e a conclusão do parecer da ERSAR em que destaca “*permanecemos convictos dos méritos da agregação da gestão de sistemas municipais, potenciadores de ganhos de eficiência e estamos certos de que será possível aos municípios demonstrar e sustentar adequadamente esta oportunidade.*”

Além disso, tal como já salientado anteriormente, existe uma trajetória tarifária definida que antecipa ajustamentos tarifários em função das necessidades de novos investimentos e renovação/substituição das infraestruturas, pelo que a sustentabilidade económica e financeira dos serviços se encontra salvaguardada.

Alínea k)

A possibilidade de acesso aos fundos comunitários restringida a entidades resultantes de agregações é também uma vantagem do projeto analisado.

Fundamentação:

Congratula-se o comentário da ERSAR.

B. Em relação a outras recomendações da ERSAR constantes do Parecer:

- 1) **Eliminação da alínea m) do artigo 13.º da minuta dos estatutos (que estabelece a competência da Assembleia Intermunicipal da AIMAR de fixar anualmente, sob proposta da Direção, as tarifas e os preços dos serviços a prestar) e da alínea h) do n.º 1 do artigo 17.º (que atribui competência à direção da AIMAR de propor a fixação da tarifa do serviço) - pag. 4 do Parecer**

Fundamentação:

A ERSAR considera as normas dos estatutos em causa desconformes com o artigo 21.º da Lei n.º 73/2013, conjugado com a alínea e) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, entendendo que essas normas legais atribuem, de modo exclusivo, a competência de fixação da tarifa de serviços públicos à câmara municipal (não podendo assim ser exercida pelos órgãos sociais da AIMAR).

Salvo o respeito devido, essa interpretação da ERSAR não se afigura correta. Com efeito, e por um lado, ambas as normas legais em apreço estabelecem que é da

competência da câmara municipal a fixação dos “preços da prestação de serviços ao público pelos serviços *municipais ou municipalizados*”, e não a fixação do preço dos “serviços intermunicipais”.

Por outro lado, não se pode ignorar que o Decreto-Lei n.º 194/2009 consagra expressamente a possibilidade de uma associação de municípios assumir a função e atribuição de “entidade titular” de um sistema intermunicipal ou intermunicipalizado. Nestes termos, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 194/2009 prevê claramente que, a partir do momento em que uma associação de municípios foi criada para assumir o papel de entidade titular de um sistema intermunicipal ou intermunicipalizado, os municípios exercem a sua atribuição *através da própria associação*.

De resto, deve ter-se presente que, nos termos dos estatutos, a Associação, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 3.º dos estatutos, deve reger a gestão do sistema intermunicipal pela observância dos pressupostos económico-financeiros e técnicos previstos no estudo de racionalidade económico-financeira subjacente à criação do sistema intermunicipal, ou seja, o tarifário a aprovar pela Assembleia Intermunicipal da AIMAR deve estar em conformidade com o plano de investimentos e a trajetória tarifária previstos nesses estudos que estão na base da própria criação da associação e do sistema intermunicipal. Ora, estes estudos foram (serão) nos termos da lei, objeto de apreciação e aprovação pelos próprios Municípios no momento de deliberação de constituição da AIMAR, pelo que, materialmente, o tarifário a aprovar pela AIMAR nos termos dos estatutos estará sempre em conformidade com o aprovado previamente por parte dos Municípios. Qualquer desvio desses pressuposto, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 5.º, terá de ser sempre aprovado por todos os municípios, pois nos termos estatutários a AIMAR não pode explorar o sistema que não em conformidade com aqueles estudos.

2) Consideração das disposições constantes do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 194/2009 e do artigo 28.º do Regulamento dos Procedimento Regulatórios emitido pela ERSAR – pag. 5 do Parecer

Fundamentação:

As normas citadas pela ERSAR determinam, essencialmente, a sujeição a apreciação prévia da ERSAR das atualizações tarifárias que terão lugar no âmbito do funcionamento da AIMAR no futuro.

Considerando pertinente esta observação da ERSAR, entende-se oportuna a alteração da redação da alínea m) do artigo 13.º e da alínea h) do n.º 1 do artigo 17.º da minuta dos estatutos, com vista a explicitar, de forma mais inequívoca, a necessidade de parecer prévio da ERSAR para o efeito de atualizações tarifárias do sistema intermunicipal gerido diretamente pela AIMAR.

Assim, sugere-se que a alínea m) do artigo 13.º passe a ter a seguinte redação:

“m) Fixar anualmente, sob proposta da Direção e após parecer da ERSAR ou após o decurso do respetivo prazo, as tarifas e os preços;”

Enquanto a alínea h) do n.º 1 do artigo 17.º deve passar a ter a seguinte redação:

“h) Propor a fixação de tarifas e preços pelos serviços a prestar à ERSAR para efeitos da emissão do respetivo parecer nos termos legal e regulamentares aplicáveis e à Assembleia Intermunicipal para aprovação final, após emissão do parecer da ERSAR ou decurso do respetivo prazo;”

3) Eliminação do n.º 5 do artigo 3.º da minuta dos estatutos - pag. 5 do Parecer

Fundamentação:

A norma estatutária em causa determina que *“a aprovação de tarifas inferiores às constantes do estudo referido no número anterior, bem como modificações do universo de investimentos, que não excedam uma margem de 20% do plano constante do citado anexo I, podem ser deliberadas pela assembleia intermunicipal, sob propostas da direção, não carecendo de aprovação nos órgãos autárquicos competentes”*.

Salvo o respeito devido, esta norma está em plena conformidade com a legislação aplicável, não se vislumbrando assim qualquer necessidade da sua eliminação. Com efeito, conforme explicado *supra*, o exercício da competência para fixar as tarifas do serviço intermunicipal cabe à AIMAR enquanto a entidade titular do sistema, e não a cada um dos Municípios de forma isolada. E, muito embora, conforme referido, a opção tomada tenha sido a de vincular a exploração do sistema intermunicipal pela AIMAR à estrita observância dos pressupostos assumidos naquele Estudo - opção política e discricionária -, considerou-se que determinadas matérias, ainda que em desvio daquele Estudo - as expressamente previstas neste n.º 3 do artigo 5.º - deveriam ficar na disponibilidade da AIMAR por razões pragmáticas de gestão.

Neste quadro, constata-se que *“a aprovação de tarifas inferiores às constantes do estudo referido no número anterior, bem como modificações do universo de investimentos, que não excedam uma margem de 20% do plano”* é uma competência da própria AIMAR. Coerentemente, a sujeição a aprovação dos Municípios das alterações tarifárias a aplicar no sistema intermunicipal traduz-se apenas numa opção discricionária, não decorrendo de imposição legal. É, pois, perfeitamente legítimo que as matérias previstas no n.º 3 do artigo 5.º possam ser deliberadas pela AIMAR sem necessidade de aprovação por cada um dos municípios.

4) Falta de previsão do pagamento de quotas anuais e de contribuições dos municípios associados no estudo económico-financeiro da agregação - pag. 5 do Parecer

Fundamentação:

Não se confirma a observação da ERSAR. O pagamento pelos Municípios das quotas (*rectius*, “joia de inscrição”, de acordo com a terminologia mais correta que se sugere adotar na versão adaptada da minuta dos estatutos), fixado no valor de 50.000 euros (cfr. artigo 6.º da minuta dos estatutos), foi devidamente considerado na elaboração do estudo económico-financeiro da agregação.

O pagamento de quotizações (em sentido próprio) ou contribuições financeiras pelos Municípios associados constitui uma mera eventualidade, dependendo sempre da deliberação concreta da Assembleia Intermunicipal da AIMAR nos termos dos estatutos.

Com vista a traduzir de forma mais clara as opções antes esclarecidas nos próprios estatutos, afigura-se conveniente alterar a minuta dos estatutos da forma seguinte:

a) Alterar a redação do artigo 6.º para a seguinte:

“ *Artigo 6.º (Joia de inscrição)*

1. *É devido pelos Municípios Associados o pagamento da seguinte joia de inscrição à Associação:*
 - a) *Município de Carregal do Sal: 7.850 €;*
 - b) *Município de Santa Comba Dão: 9.300 €;*
 - c) *Município de Tábua: 9.650 €;*
 - d) *Município de Tondela: 23.200 €;*
2. *A joia de inscrição a que se refere o número anterior é paga no prazo a fixar pela Assembleia Intermunicipal.”*

b) Alterar a redação da alínea n) do artigo 13.º para a seguinte:

“n) Fixar o prazo de pagamento da joia de inscrição a que se refere o artigo 6.º;”

c) Aditar uma nova alínea o) ao artigo 13.º:

“o) Determinar a necessidade de pagamento, nos termos da lei, de quotizações ou contribuições financeiras pelos Municípios Associados e fixar o respetivo prazo de pagamento;”

d) Corrigir, nesta sequência, a terminologia “quotas/quotizações” utilizada na minuta dos estatutos para “joia de inscrição”.

5) Falta de referência à obrigação de elaboração por parte da entidade gestora e respetiva submissão à entidade titular de um regulamento de serviço comum para os municípios integrantes – pag. 5 do Parecer

Fundamentação:

Não se compreende a observação da ERSAR. Com efeito, sendo o modelo de gestão adotado a gestão direta, não existirão relações de género “entidade gestora-entidade titular” inerentes ao modelo de gestão delegada.

Em qualquer caso, cumpre referir que, de acordo com a alínea q) do artigo 13.º da minuta dos estatutos, é competência da Assembleia Intermunicipal da AIMAR

“aprovar, sob proposta da Direção, o regulamento de serviço previsto no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto”.