



MUNICÍPIO DE POMBAL

Cópia de parte da ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Pombal nº0012/CMP/14, celebrada em 23 de Abril de 2014 e aprovada em minuta para efeitos de imediata execução.

Ponto 18.3. Valorlis, S.A.

Foi presente à reunião a Proposta n.º 20/2014 (100/GAP/14), datada de 23-04-2014, do Gabinete de Apoio à Presidência, que a seguir se transcreve:

"1) Considerando a proposta de exercício da opção de venda apresentada pela Parpública de 9,52% do capital que o Município de Pombal detém na Valorlis SA pelo montante de 10,458€ por Ação, correspondente ao valor do capital próprio à data de 31 de dezembro de 2013 (anexo);

2) Considerando a comunicação de Sua Excelência o Ministro do Ambiente (anexo) apresentando o projeto de diploma que concretiza as alterações nos estatutos da sociedade gestora Valorlis, SA;

3) Considerando a proposta de Lei que estabelece o Regime Jurídico da concessão da exploração e da gestão em regime de serviço público, dos sistemas municipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, atribuído a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados (anexo)

4) Considerando, histórico de funcionamento, atividade e resultados que desde 1996 a Valorlis, SA detém,

Proponho:

1) Que o Município de Pombal rejeite liminarmente a proposta de exercício de opção de venda da participação que detemos na Valorlis, SA

2) Que o Município de Pombal manifeste o seu desacordo com a metodologia, critérios e tratamento que as Águas de Portugal, E.G.F. e Ministério do Ambiente utilizaram neste processo.

3) Que o Município de Pombal reconheça que, nos termos da Lei, a prorrogação do prazo de concessão apenas constitui competência do Município de Pombal acessível aos seus órgãos, e que não ficará comprometido a qualquer decisão que não seja tomada pelos seus legítimos órgãos nomeadamente a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal.

4) Que o Município de Pombal emita parecer desfavorável à alteração do Decreto-Lei n.º 116/96 de 6 de agosto e que repudie o condicionamento a que está a ser sujeito.

5) Que o Município de Pombal subscreva a posição da ANMP relativa às bases da concessão dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos (anexo), remetendo-o ao Ministério do



MUNICÍPIO DE POMBAL

Ambiente

6) *Que o Município de Pombal solicite aos Grupos Parlamentares, ao Provedor de Justiça e ao Presidente da República a verificação da constitucionalidade das normas que pretendem alterar o regime atual.*

7) *Que o Município de Pombal submeta à apreciação da Assembleia Municipal o presente documento após a sua aprovação.*

Anexos: Parecer do Professor Gomes Canotillho; Ofício da Parpública de 14 de abril de 2014; Regime Jurídico de Concessão de Exploração; Alteração ao Decreto Lei 116/96 de 6 de agosto; Parecer da ANMP de 22 de abril sobre Base de Concessão do Sistema Multimunicipais."

Junto à presente proposta encontram-se os documentos anexos nela referidos, que se dão por integralmente reproduzidos e que ficam arquivados nos repetivos serviços.

A Câmara deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta do Senhor Presidente, nos termos supra transcritos;

Mais deliberou, por unanimidade, remeter a presente proposta à Assembleia Municipal, nos termos supra referidos.

Sumário

A – Consulta

B – Parecer

§§ 1 Enquadramento normativo dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água

I – Sistema instável da lei de delimitação dos sectores

1. Síntese sobre o regime ordinário da lei de delimitação dos sectores
2. Notas fundamentais

II – Princípio geral da exclusividade de intervenção municipal e “indústria da água”

1. A criação dos sistemas intermunicipais e os modelos de organização e gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e recolha e tratamento de resíduos urbanos
2. Caracterização dos sistemas intermunicipais
3. O princípio da repartição de actividades e responsabilidade entre o Estado e os princípios

III – O modelo de gestão dos sistemas intermunicipais e dos sistemas municipais

1. A questão do sistema multimunicipal
2. A exploração e gestão dos sistemas municipais

IV – A articulação entre os dois sistemas

1. A decisão e o procedimento de criação dos sistemas multimunicipais
 - 1.1. Legitimação constitucional e limites da liberdade de conformação legislativa
 - 1.2. Modos de institucionalização dos sistemas multimunicipais e regime de controlo

1.3. Criação de sistemas multimunicipais e justificação da restrição do princípio da autonomia local

V – Regime específico da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha e tratamento de resíduos urbanos

1. O regime do Decreto-Lei nº 194/2009, de 20 de Agosto
2. A “Entidade reguladora dos serviços”
3. Síntese: da “competência local” à “privatização funcional”

§§ 2 Os (novos) regimes em curso de aprovação

I – A Proposta de Lei nº 123/XII – regime de delimitação dos sectores

II – A Proposta de Lei nº 140/XII e a Proposta de Lei nº 125/XII – a institucionalização de uma relação de dependência entre os municípios e o Estado

1. Proposta de Lei nº 140/XII
2. Proposta de Lei nº 125/XII

III – Apreciação crítica das “Propostas”

1. Os poderes hierárquico-administrativos da Entidade Reguladora (ERSAR)
2. Problemas jurídico-constitucionais

§§ 3 A problemática jurídico-financeira / fiscal suscitada pela imputação de custos do sistema multimunicipal ou intermunicipal ao “utilizador final”

I – A relação jurídico-fiscal subjacente à dinâmica de financiamento dos serviços multimunicipais

C - Conclusões

A - Consulta

A Associação Nacional dos Municípios Portugueses solicita o nosso Parecer sobre alguns aspectos da Proposta de Lei n.º 140/XII, que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, modificando os regimes de facturação e contra-ordenacional.

Consulta-nos, designadamente, sobre a questão da conformidade jurídico-constitucional do seguinte segmento daquele regime:

i) Sobre a competência atribuída à Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos para fixar as tarifas dos sistemas municipais que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor (alínea d) do n.º 4 do artigo 11.º);

ii) Sobre o facto de as componentes da tarifa correspondentes aos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais ou intermunicipais aos sistemas municipais, conforme aquela seja fixada pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, constituírem receita própria das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais, independentemente da entidade responsável pela cobrança aos utilizadores finais.

B - Parecer

A resposta às questões colocadas na Consulta pressupõe uma prévia análise, ainda que sintética, do processo de criação dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de recolha e tratamento de resíduos urbanos e a sua delimitação face aos sistemas municipais, bem como dos respectivos modos de gestão.

E pressupõe também que se proceda a uma prévia indagação, ainda que sintética, sobre os possíveis modelos de organização e gestão do serviço (municipal) de distribuição de água e de recolha e tratamento de resíduos urbanos, compreendendo-os no contexto da sua caracterização como serviços públicos municipais.

Em terceiro lugar, impõe-se igualmente como imprescindível enquadrar a análise dos pontos anteriores no âmbito dos princípios jurídico-constitucionais relevantes, extraíndo deles as possíveis projecções jurídico-normativas com relevância directa para a concreta situação da Consulta.

É o que faremos de seguida.

§§ 1

Enquadramento normativo

I – Sistema instável da “Lei de delimitação dos sectores”

1. Síntese sobre o regime originário da “lei de delimitação de sectores” e a evolução dos modelos (legais) de organização e gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de resíduos urbanos (estes, então designados por saneamento básico)

A Lei n.º 46/77, 8 de Julho de 1977, que veio regular o acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas (lei de delimitação de sectores), na alínea b) do seu artigo 4.º estabelecia que era vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às actividades económicas de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público. Ao saneamento básico referia-se, nos mesmos termos, a alínea b). A Lei n.º 46/77, de 8 de Junho, foi entretanto objecto de diversas alterações, acabando por ser revogada pela Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, que, na alínea a) do artigo 1.º, manteria o princípio de que era vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso a determinadas actividades económicas, mas *salvaguardando a respectiva concessão*, na sequência do que, aliás, já tinha sido anteriormente admitido. Uma dessas actividades consistia na captação, tratamento e distribuição de água para consumo público (...), através de redes fixas, no caso de sistemas multimunicipais e municipais. Para este efeito, o legislador considera sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional e sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de associações de

municípios (n.º 2). Adiantando que, no caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às actividades referidas na citada alínea a) do n.º 1 seriam outorgadas pelo Estado e só podiam ser atribuídas a empresas cujo capital social fosse maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais.

1. Notas fundamentais

E, na legislação que especificamente tem vindo a regular o sector, importa reter as seguintes notas fundamentais:

i) Até à publicação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, os serviços de abastecimento de água e de saneamento básico (este assim designado pela lei de delimitação de sectores) constituíam serviços públicos municipais, geridos e explorados, em regime de monopólio, pelos próprios municípios — por cada um dos municípios ou organizados em associações de municípios -, designadamente através de serviços municipalizados. O acesso de entidades privadas a estas actividades encontrava-se vedado;

ii) Criação de um novo modelo de organização e gestão, permitindo que o mesmo serviço público - que antes constituía, desde o princípio ao fim, como se referiu, uma responsabilidade municipal, desde a captação, ao transporte e à distribuição domiciliária ou desde a recolha ao tratamento, no caso dos resíduos urbanos -, pudesse ser segmentado em dois sistemas: o sistema multimunicipal, da responsabilidade do Estado; e o sistema municipal, da responsabilidade dos municípios (a designação de sistema multimunicipal

constitui uma inovação do Decreto-Lei n° 372/93, tal como a distinção entre os dois sistemas, embora em termos pouco precisos, como veremos);

iii) Possibilidade de concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais, mas apenas sob a forma de concessão a outorgar pelo Estado a empresas com capital social maioritariamente público, e dos sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, o que também constitui uma inovação neste domínio¹. No primeiro caso, o acesso das empresas privadas foi admitido de forma limitada, enquanto no segundo o acesso àquelas actividades abriu-se sem aquele limite, isto é, permitiu-se que entidades integralmente privadas tivessem acesso à gestão dos sistemas municipais, também sob o regime de concessão a outorgar pelo Estado;

iv) Transferência para o Estado do poder de instituir, em concreto, os sistemas multimunicipais e da responsabilidade pela respectiva gestão e do poder de outorgar a concessão da gestão dos sistemas municipais a entidades privadas. Refira-se que este último poder não se encontrava previsto no Decreto-Lei n°

¹Na verdade, a nota referida no texto constitui um dos principais desígnios da Lei n° 58/93, de 6 de Agosto, que autorizou o Governo a alterar a Lei n° 46/77, de forma a permitir o acesso de empresas que resultem da associação de entidades do sector público, designadamente autarquias locais, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social da nova sociedade, com outras entidades privadas, em regime de concessão a outorgar pelo Estado, às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, no caso de sistemas que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominantemente a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional e, igualmente, permitir-lhe também o acesso, em regime de concessão, a outorgar pelo Estado, às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, no caso dos sistemas municipais (artigos 2º, als. b) e c), respectivamente). O Decreto-Lei n° 379/93, de 5 de Novembro, emitido ao abrigo daquela lei de autorização, viria a estabelecer o regime de acesso de empresas privadas à gestão do serviço público de captação e abastecimento de água.

372/93, de 29 de Outubro, constando apenas da respectiva lei de autorização (Lei n° 58/93, de 6 de Agosto). A soma destes dois poderes acaba por se traduzir na transferência do serviço público de abastecimento de água para o Estado: é o Estado que cria o sistema multimunicipal e outorga a concessão da respectiva gestão; e quanto ao sistema municipal, embora sem expressamente o subtrair das atribuições municipais, o certo é que também é o Estado que outorga sua concessão entidades privadas².

Em termos gerais, pode, pois, dizer-se que, a partir de 1993, o mesmo serviço público foi cindido entre o Estado - sistemas multimunicipais - e os municípios - sistemas municipais. Isto é, um e mesmo serviço público passou a ser constituído por dois segmentos: um, a cargo dos municípios — o sistema municipal -, operando, conseqüentemente, a nível exclusivamente municipal; o outro a cargo do Estado — o sistema multimunicipal.

De qualquer modo, do regime legal referido não resultava inteiramente clara quer a distinção entre os sistemas — sistemas multimunicipais e municipais -, quer a delimitação do âmbito de intervenção do Estado e dos municípios. No entanto, como vemos no ponto seguinte, o Decreto-Lei n° 379/93, de 5 de Novembro, viria tornar mais clara a distinção entre ambos os sistemas.

II – Princípio geral da exclusividade de intervenção municipal e “indústria da água”

² A deslocação daquele poder para a titularidade do Estado revelava-se, em nosso entender, inconstitucional por, entre outras razões, representar uma manifesta ingerência do Estado em elementos integrantes do núcleo essencial da autonomia local. Posteriormente, como veremos, o regime referido no texto viria a ser alterado.

1. A criação dos sistemas multimunicipais e os modelos de organização e gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e de recolha e tratamento de resíduos urbanos: a razão de ser da intervenção do Estado e os limites decorrentes de princípios jurídico-constitucionais

Como se referiu, os serviços públicos a que nos referimos, até 1993, constituíam um monopólio ou exclusivo municipal. Através do Decreto-Lei n.º 372/93 e da Lei n.º 88-A/97, o Governo ficou habilitado a instituir a figura dos sistemas multimunicipais, permitindo que um dos segmentos desses serviços públicos pudesse ser retirado aos municípios.

De qualquer modo, do quadro legislativo então vigente resultava que a gestão do serviço público de abastecimento de água (e também de resíduos urbanos) assentava predominantemente nas atribuições das autarquias locais, na linha, aliás, da tradição histórica. Na verdade, pode dizer-se que até 1993 vigorou, entre nós, um princípio geral de exclusividade de intervenção municipal neste domínio, que só foi parcialmente alterado com a publicação do Decreto-lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, que criou a figura dos sistemas multimunicipais³. O legislador justificou esta alteração com a necessidade de promover uma verdadeira indústria da água, através da definição de uma estratégia rigorosa que acautelasse os interesses nacionais, possibilitasse o aumento do grau de empresarialização no sector, incluindo capitais privados, e permitisse a aceleração do ritmo de investimento, abrindo, para este efeito, a possibilidade de participação de capitais privados, embora sob a forma de concessão, a empresas intervenientes no sector da água e dos resíduos sólidos.

³ O diploma identificado no texto foi emitido ao abrigo de uma lei de autorização da Assembleia da República (Lei n.º 58/93, de 6 de Agosto).

Com aquele diploma, o Governo, a coberto de uma lei de autorização (Lei n° 58/93, de 6 de Agosto), viria a introduzir, como se salientou, uma alteração à Lei n° 46/77, de 8 de Julho (lei de delimitação de sectores), passando, no seu artigo 4º, n° 1, a dispor que é vedada a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas:

ii) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de efluentes, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos, no caso de sistemas multimunicipais;

ii) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de efluentes, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos, no caso de sistemas municipais, *salvo quando concessionadas.*

2. Caracterização dos sistemas multimunicipais

A criação dos sistemas multimunicipais é de responsabilidade estadual, sendo decidida pelo Governo sempre que razões de interesse nacional a justifiquem. Da leitura do artigo 1º, n° 2, do Decreto-Lei n° 379/93, de 5 de Novembro, resultam os seguintes requisitos ou pressupostos em que se baseia (e justifica) a criação dos sistemas multimunicipais. A saber:

i) Os sistemas multimunicipais só podem ser criados em situações de importância estratégica;

ii) Tem de servir, pelo menos, dois municípios (mas note-se que os sistemas municipais também podem ter um âmbito plurimunicipal, no caso de associações de municípios);

- iii)* Exigirem um investimento a efectuar predominantemente pelo Estado (responsabilidade estadual do financiamento) e que este investimento se justifique por razões de interesse nacional;
- iv)* Decisão estadual de criação, devendo a respectiva instituição revestir a forma de decreto-lei (requisito formal);
- v)* Emissão de parecer prévio, não vinculativo, dos municípios territorialmente envolvidos (requisito procedimental).

Por sua vez, o Decreto-lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro - diploma que aprova o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação e tratamento de água para consumo público, quando atribuído por concessão, aprovando as respectivas bases -, para além de definir, no respectivo Preâmbulo, os sistemas multimunicipais como sistemas em alta, a montante da distribuição da água, estabelece, no seu artigo 2.º, que este é um serviço público a exercer em regime de exclusivo, tendo por objecto a exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo dos municípios utilizadores, só estes podendo ser, por princípio, os utilizadores daqueles sistemas⁴. Um sistema é em alta quando se situa, pois, a montante da distribuição de água, estando-lhe associado necessariamente um elemento de âmbito territorial, uma vez que o sistema multimunicipal abrange mais que um município «em baixa»; aqueles cujos utilizadores finais sejam consumidores individuais. Na noção do legislador, “a criação de sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo público tem por objectivo garantir a qualidade e a continuidade dos serviços públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público” (n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei

⁴ E dizemos por princípio, dado que não está excluída a possibilidade de o sistema multimunicipal ter utilizadores directos, para além dos municípios.

nº 319/94, de 24 de Dezembro, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei nº 222/2003, de 20 de Dezembro e nº 1 do artigo 4º-A do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro, aditado pelo Decreto-Lei nº 103/2003, de 23 de Maio).

3. Princípio da repartição de actividades e de responsabilidade entre o Estado e os Municípios

De qualquer modo, *a noção de sistema multimunicipal como sistema em alta*, contraposta ao sistema em baixa, não pretende apenas identificar os utilizadores, mas também *delimitar ou repartir dois domínios distintos de responsabilidades, bem como o tipo tarefas ou actividades que cabem a cada um daqueles sistemas*. Dir-se-á que a distinção entre sistemas multimunicipais e municipais concretiza um princípio de repartição de actividades e de responsabilidades entre o Estado e os municípios: ao Estado cabe a tarefa de captação e transporte da água para a entregar aos municípios; a estes cabe proceder à distribuição da água directamente aos munícipes. Efectivamente, subjacente à distinção entre os dois sistemas está o entendimento de que ao Estado deve caber a responsabilidade de captar e transportar a água para a entregar aos municípios, cabendo a estes a distribuição doméstica aos munícipes no âmbito das respectivas áreas municipais. Ao Estado cabe uma responsabilidade ou tarefa estrutural, consubstanciada no investimento em infra-estruturas essenciais ao nível do sistema em alta, rentabilizado e destinado a um conjunto de municípios territorialmente limítrofes. Por sua vez, aos municípios cabe a criação e gestão do sistema em baixo, consubstanciado no abastecimento de água no interior de cada município, isto é, na distribuição de água directamente aos munícipes (Lei nº 159/99, de 14 de Setembro).

Os motivos que presidem à criação dos sistemas multimunicipais na necessidade de proceder à realização de investimentos avultados em infra-estruturas para suportar as actividades a montante de distribuição de água, pressupondo o legislador que, neste campo, os municípios teriam menores apetências e possibilidades financeiras, acrescidas de

limitações em termos de gestão. Daí também a criação de entidades concessionárias do Estado, que são encarregadas destas tarefas. Significa isto que os sistemas multimunicipais constituem um *plus* auxiliar dos sistemas municipais e de existência eventual relativamente a estes. E dizemos eventual porque não são de existência obrigatória. ***A sua criação e existência (manutenção) só se justifica se e na medida em que se preencherem (e enquanto preencherem) os respectivos pressupostos.***

Os sistemas em alta são necessariamente multimunicipais, sendo inadmissíveis entre nós sistemas de multimunicipais mistos — sistemas que satisfaçam todas as escalas da prestação do serviço público de água. Tal possibilidade está excluída pelas leis que disciplinam a matéria, sendo, antes disso, incompatível com os **princípios da autonomia local**, da **descentralização territorial e da subsidiariedade da intervenção do Estado face às autarquias locais**, para além de que contrariaria o sentido e a razão de ser daquele sistema⁵.

Os sistemas em baixa são tipicamente municipais, mas podem ser simultaneamente sistemas em alta, abrangendo forçosamente, neste caso, todos os sistemas em baixa. Recordamos que antes da criação do sistema em alta, a prestação do serviço público de água era verticalmente unificado no âmbito dos sistemas municipais, assumindo, na generalidade, os municípios todas as fases da prestação deste serviço.

III - Os modelos de gestão dos sistemas multimunicipais e dos sistemas municipais

⁵ Em todo caso refira-se que não é de excluir a hipótese de as sociedades concessionárias dos sistemas multimunicipais poderem assumir, a título supletivo, a gestão dos sistemas municipais, mas apenas por iniciativa dos municípios interessados (cfr. ponto *iii*) da alínea c) da Resolução n.º 72/2004, do Conselho de Ministros). Para além disso, podem ser candidatas aos procedimentos abertos pelos municípios, que tenham por objecto a concessão da gestão do sistema municipal de água (n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 222/2003, de 20 de Setembro, conjugado com o n.º 4 do mesmo artigo).

1.A gestão do sistema multimunicipal

A gestão do sistema multimunicipal — de cada um dos sistemas multimunicipais existentes - é feita, em regime de exclusividade, por empresas criada pelo Estado através de decreto-lei, concedendo-lhe simultaneamente a gestão dum sistema (antes municipal), que lhe foi transferido, também *ope legis*, pelos municípios. O capital social destas empresas tem de ser subscrito maioritariamente por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais (nº 1 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro e nº 3 do artigo 1º da Lei nº 88-A/97, de 25 de Julho)⁶, podendo o Governo atribuir-lhe, mediante decreto-lei, direitos especiais ou exclusivos, com vista à prossecução das missões de interesse público de que legalmente são incumbidas (n.ºs 2 e 3 do artigo 6º do Decreto-lei nº 319/94, de 24 de Dezembro, com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 222/2003, de 20 de Setembro). O objecto principal destas empresas consiste na exploração e gestão de sistemas multimunicipais de água para consumo público (nº 8 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 319/94, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 222/2003).

Os utilizadores do sistema multimunicipal, já o salientámos, são os municípios (e não os utilizadores singulares ou cada um dos munícipes) e mais que um município - pelo menos dois municípios, “sirvam pelo menos dois municípios”, segundo a fórmula do Decreto-Lei nº 379/93, sistematicamente repetida em outros diplomas legais -, o que justifica a sua relevância supramunicipal e, portanto, estadual.

⁶ A participação de entidades privadas, em posição obrigatoriamente minoritária, no capital social de entidades gestoras de sistemas multimunicipais tem de ser precedida de procedimentos compatíveis com os princípios gerais de direito comunitário (nº 7 do artigo 4º-A, do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 103/2003, de 23 de Maio, e nº 7 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 319/94, de 24 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei nº 222/2003, de 20 de Setembro).

Em todo caso, o elemento nuclearmente caracterizador do sistema multimunicipal - e que, realmente, o distingue do sistema municipal, segundo resulta da parte dispositiva da disciplina legal e dos respectivos textos preambulares, *maxime* do Preâmbulo dos Decretos-Lei n.º 379/93 e 319/94, de 24 de Dezembro -, reside no facto de se considerarem ou definirem os sistemas multimunicipais como sistemas em alta e, portanto, a montante da distribuição da água, o que justifica que os seus utilizadores sejam os municípios e não os munícipes e, conseqüentemente, que as tarifas sejam cobradas directamente àqueles e não a estes últimos^{7 8}.

Por conseguinte, todos os restantes sistemas e, desde logo, os que têm por objectivo a distribuição de água dentro do município, têm de ser considerados como sistemas em baixa, estando, pois, fora do âmbito do conceito de sistema multimunicipal, e, como tal, fora do domínio da intervenção do Estado. É com este sentido que a expressão é utilizada no Decreto-Lei n.º 22/2003, de 20 de Setembro, que introduziu alterações ao Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro.

A exploração e gestão destes sistemas pode ser feita directamente pelo Estado: *i*) Ou, no regime de concessão outorgada pelo Estado, por uma entidade pública de natureza empresarial criada por decreto-lei; *ii*) Ou ainda sob o regime de concessão outorgada pelo Estado, por empresa, também criada por decreto-lei, em que participam entidades públicas e entidades privadas, mas em que as primeiras têm obrigatoriamente posição dominante no respectivo capital social.

Mas note-se que, repetimos, tal não tem, em abstracto, de significar uma transferência da titularidade do serviço público em causa, no segmento do sistema multimunicipal, para

⁷ O caso da EPAL constitui excepção ao que se diz no texto, uma vez que esta empresa desempenha o papel dos dois sistemas.

⁸ Mas note-se que, como já o referimos no texto, não está excluída a hipótese - pelo contrário, é legalmente admitida - de os sistemas multimunicipais poderem integrar uma componente de distribuição directa. Situação que suscita interrogações e dúvidas de natureza jurídico-constitucional e lança alguma confusão na distinção entre sistemas multimunicipais e municipais.

o Estado. Tal só sucede se o sistema multimunicipal for concretamente criado e na medida dos municípios por ele abrangidos.

1.A exploração e gestão dos sistemas municipais

Quanto aos sistemas municipais, a exploração e gestão pode ser efectuada directamente pelos municípios e associações de municípios ou ser atribuída, em regime de concessão, a entidades públicas ou privadas de natureza empresarial e também a associações de utilizadores (artigo 6º do Decreto-Lei nº 379/93). Nos termos deste diploma quem figura como concedente é o município. O legislador corrigiu, assim, a opção inicial que deslocava o poder de concessão dos sistemas municipais para o Estado.

Tal como vimos suceder anteriormente ao Decreto-Lei nº 372/93 - em que o serviço público de água era da titularidade dos municípios em toda a sua extensão, da captação à distribuição domiciliária, só por eles podendo ser gerido, isoladamente, pelas respectivas câmaras municipais ou por intermédio dos serviços municipalizados, ou em associação com outros municípios, estando, pois, vedado o acesso à iniciativa privada -, também hoje o serviço de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público continua a ser uma atribuição própria dos municípios, quer por uma razão constitucional, por se tratar de um interesse próprio das populações respectivas (artigo 242º da CRP), quer porque a lei continua a qualificá-lo como uma atribuição das autarquias locais (Lei nº 159/99, de 14 de Setembro). A favor desta conclusão jogam também os *princípios da autonomia local, da descentralização e da subsidiariedade da intervenção do Estado face às autarquias locais*.

Esta circunstância tem, como veremos, importantes consequências de regime. A *intervenção do Estado*, quer em termos de investimento, quer em termos de gestão do serviço público, *é configurada pela lei como complementar das autarquias locais* e, para além disso, não tem de ser configurada como necessária, justificando-se antes como *auxiliar ou instrumental*, designadamente na fase em que os municípios mais

precisam para se desenvolver, com vista a dotá-los de infra-estruturas e de técnicas mais avançadas, ficando os municípios envolvidos dispensados da realização de investimentos vultuosos na montagem de sistemas de captação, transporte e de reservatórios de distribuição.

Significa isto que *os sistemas multimunicipais não foram criados para substituírem as atribuições autárquicas, mas sim para as complementar*. Aliás, tal como os sistemas municipais, também os sistemas multimunicipais as pressupõem. Com a criação dos sistemas multimunicipais, as autarquias locais não só não perdem as suas atribuições “em alta” (podem, por exemplo, continuar a manter a gestão de sistemas intermunicipais), como também ficam em melhores condições — é esta a razão de ser da criação daquele sistema - para prosseguir as suas atribuições “em baixa”.

Ou seja, *os sistemas multimunicipais não pretendem substituir-se aos sistemas municipais, mas sim suprirem as suas carências, sobretudo em infra-estruturas de captação e transporte de água*. Trata-se de um domínio que exige investimentos avultados e em que a abrangência ultrapassa o âmbito municipal, daí se justificando que o respectivo financiamento fique predominantemente a cargo do Estado, de forma a criar uma rede de infra-estruturas abarcando uma área superior à dos municípios (de cada um dos municípios) e que rentabilize o investimento estadual.

Mas - insistimos — o surgimento da figura ou do modelo de gestão multimunicipal não afastou nem pretendeu afastar os municípios da prestação dos serviços que, tradicionalmente, já se encontrava a seu cargo — a distribuição domiciliária de água. Apenas fez com que algumas tarefas que os municípios não poderiam, só por si, realizar ou realizar satisfatoriamente fossem assumidas pelos sistemas multimunicipais. Trata-se de uma decorrência directa ou de uma concretização do *princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado*. O objectivo tido em vista com a criação destes sistemas - sistemas multimunicipais - consistiu apenas em adicionar ou

acrescentar uma extensão em alta, de responsabilidade estadual, aos sistemas municipais existentes.

IV - A articulação entre os dois sistemas

Como se referiu, os utilizadores dos sistemas multimunicipais são os municípios. Mas não só, pois pode ser também utilizador qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada, no caso de “distribuição directa” integrada naqueles sistemas⁹. Dos sistemas municipais é utilizador qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada.

Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, e do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, os utilizadores são obrigados a ligar-se aos sistemas. Os municípios utilizadores devem efectuar a ligação ao sistema multimunicipal de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo explorado e gerido pela concessionária de água (n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 319/94)¹⁰. Por sua vez, na Parte IV, das bases anexas a este último diploma, relativa às relações da concessionária com os utilizadores (Base XXVIII), dispõe-se no n.º 1 que a concessionária obriga-se a fornecer a cada um dos utilizadores, mediante contrato, a água necessária para alimentar os respectivos

⁹ No entanto, defendemos que tal possibilidade deve ser excepcional e limitada aos casos em que a ligação directa de outros utilizadores dos sistemas multimunicipais seja devidamente justificada (por ex., grandes explorações agro-industriais ou grandes unidades industriais e nunca os municípios). Efectivamente, a referência à possibilidade de os sistemas multimunicipais poderem integrar uma componente de “distribuição directa” não “deixava” de suscitar algumas dúvidas, por se afigurar contrária à lógica da dualidade de sistemas e à repartição de tarefas entre os sistemas multimunicipais e os sistemas municipais, tanto mais que tudo parecia indicar que os primeiros coabitariam sempre com os segundos, não podendo absorvê-los ou integrá-los, ao que acresciam ainda dúvidas sobre o papel dos municípios nos sistemas multimunicipais.

¹⁰ Excepcionalmente, os municípios podem ser dispensados do cumprimento da obrigação referida no texto, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 379/93: “a obrigação consagrada no n.º anterior não se verifica quando razões ponderosas de interesse público o justificarem, reconhecidas por despacho do Ministro do Ambiente e dos Recursos Naturais, no caso dos sistemas multimunicipais”.

sistemas municipais. E segundo o n.º 2 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 319/94, a articulação entre ambos os sistemas é feita através de contratos de fornecimento ou contratos de entrega celebrados entre a empresa estadual concessionária do sistema multimunicipal e cada um dos municípios utilizadores ou respectivas substitutas (empresas municipais ou empresas concessionárias).

1. A decisão e o procedimento de criação dos sistemas multimunicipais

1.1. Legitimação constitucional e limites da liberdade de conformação legislativa

Neste ponto, a primeira questão a colocar está em saber se o legislador pode criar sistemas multimunicipais, transferindo dos municípios para o Estado uma parcela de um serviço público municipal.

A nossa resposta é positiva. O legislador justifica esta solução com a necessidade de dar cumprimento aos princípios da prossecução do interesse público, do carácter integrado dos sistemas, da eficiência e da prevalência da gestão empresarial (n.º 1 do artigo do Decreto-Lei n.º 379/93).

Em primeiro lugar, tal possibilidade não é impedida pela lei que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro). Esta lei reconhece aos municípios atribuições no âmbito do saneamento básico (artigo 13º, n.º 1, al. 1) e concede aos órgãos municipais competências no domínio do planeamento, da gestão de equipamentos e da realização de investimentos no domínio dos sistemas municipais de abastecimento de água. Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, procede, neste mesmo domínio, à concretização das competências dos órgãos municipais (artigo 26º). Contudo, tal não impede que o legislador, por

diploma de igual valor, possa criar (ou permitir a criação) de sistemas multimunicipais de abastecimento de água. E é o que efectivamente sucede. Não constituindo matéria de reserva absoluta da Assembleia da República, esta, através da Lei n.º 58/93, de 6 de Agosto, autorizou o Governo a legislar sobre a criação dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água. Pelo que no aspecto orgânico nada existe a registar de anormal sob o ponto vista jurídico-constitucional.

Em segundo lugar, porque estamos na presença de matérias transversais e difusas — ambiente, saneamento, qualidade de vida, etc. -, que interessam simultaneamente ao Estado e às autarquias locais, convocando a intervenção de ambos, por, precisamente, constituírem *matérias de interpenetração de interesses locais e de interesses mais gerais, de âmbito nacional*. Daí que a Lei n.º 159/99 fale a este propósito, na epígrafe do artigo 26.º, em ambiente e saneamento básico e a CRP, no seu artigo 66.º, n.º 2, al. e), diga que incumbe ao Estado promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana. Aliás, neste âmbito, a importância estratégica da água tem sido sucessivamente reafirmada, sendo disso exemplo a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, que aprovou a Lei da Água, transpondo para o direito interno a Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.

Deste modo, cremos que não existe impedimento constitucional à intervenção do Estado em matéria de saneamento básico (ou mais especificamente, para a economia do presente Parecer, em matéria de abastecimento de água e de recolha e tratamento de resíduos urbanos), que importa, é certo e em primeira linha, às autarquias locais, mas que interfere com interesses mais amplos e que o Estado, por imposição constitucional, deve também salvaguardar. Deste modo, desde que observados

certos requisitos e limites jurídico-constitucionais, julgamos que não existe impedimento para a concentração nas mãos do Estado de algumas das atribuições clássicas ou tradicionais dos municípios, como é caso abastecimento de água e tratamento de resíduos urbanos, justificada pelo surgimento e/ou evolução de outros valores, como o ambiente e a qualidade de vida, que retiraram àquelas actividades a natureza de interesse exclusivamente local.

Mas, para o efeito, o legislador deve proceder a uma adequada partilha de atribuições e de competências entre o Estado e as autarquias locais, *impondo-se que justifique a sua intervenção em termos de necessidade, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito*. Tanto mais que, com a criação dos sistemas multimunicipais, está, desde logo, em causa operação de transferência para o Estado ou de concentração no Estado de atribuições municipais ou de uma matéria (ou de parte dela) tradicionalmente sob monopólio dos municípios e, de forma inerente ou consequente, o *respeito do princípio da autonomia local* (ou pelo menos do conteúdo mínimo da autonomia local) e *dos princípios da subsidiariedade da intervenção do Estado e da descentralização*. A este propósito convém lembrar que a Lei das Autarquias Locais atribuía exclusivamente a estas a matéria relativa ao saneamento básico, tendo o legislador decidido, com a criação dos sistemas multimunicipais, alterar essa exclusividade.

Por outro lado, a observância destes requisitos deve, em nossa opinião, ser analisada em relação a cada um dos municípios envolvidos na ou pela criação do sistema multimunicipal e não em termos globais, isto é, tendo apenas em consideração o conjunto de municípios abrangidos (ou a abranger) pelo sistema, pois os princípios da autonomia local e da subsidiariedade devem, em termos concretos, ser vistos na relação de cada município com o Estado e não na relação do conjunto dos municípios envolvidos com este. Até porque pode, por exemplo, muito bem suceder que um determinado município tenha feito um esforço financeiro em termos de investimento em infra-estruturas de captação, transporte, tratamento e distribuição da

água para consumo público que, relativamente a ele, não se justifica a intervenção do Estado, não nos parecendo, neste caso, ser legítimo impor-lhe um sistema multimunicipal. Tal imposição contrariaria os princípios da autonomia local, da descentralização e da subsidiariedade (artigos 6.º, n.º 1, 235.º, n.º 2 e 237.º da CRP). De facto, nesta situação sempre poderia colocar-se a seguinte questão: poderá o Estado “expropriar” o serviço público de abastecimento de água a um município, transferindo-o para si, e, de seguida, obrigá-lo a ser utilizador do (seu) sistema multimunicipal, contra o pagamento de tarifas unilateralmente impostas, quando este município, por si e através do seu esforço financeiro, conseguiu montar as necessárias, suficientes e adequadas infra-estruturas de captação, transporte, tratamento e distribuição de água ao público?

1.2. Modo de institucionalização dos sistemas multimunicipais e regimes de controlo

Visto, nos termos referidos e com as limitações assinaladas, que não existe impedimento à intervenção do Estado no domínio do abastecimento de água para consumo público e na recolha e tratamento de resíduos urbanos, avancemos agora para a análise do modo de institucionalização dos sistemas multimunicipais.

Resulta expressamente do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro (e de outros diplomas-base sobre a matéria), que os actos que, em concreto, criem os sistemas multimunicipais revestem a forma de decreto-lei.

Quanto à sua natureza, entendemos que este acto, muito embora revestindo forma legislativa, é materialmente um acto administrativo. É um acto substancialmente administrativo sob forma legal. Explicando melhor: Designadamente os Decretos-Leis nos 372/93 e 379/93, funcionam como leis gerais sobre a matéria, isto é, como leis que estabelecem o regime geral de institucionalização dos sistemas multimunicipais e o modo dessa institucionalização. Os actos que, em concreto, criem (ou criam) cada um destes sistemas constituem actos de aplicação daquelas leis gerais, tratando-se, pois, de

actos que, muito embora assumam a forma de decreto-lei, aplicam, de forma individual e concreta, o regime constante de uma lei geral.

E tratando-se de *actos materialmente administrativos* estão sujeitos ao juízo de ilegalidade por expressa imposição constitucional, uma vez que a CRP admite a “impugnação de quaisquer actos administrativos (...), independentemente da sua forma” (artigo 268º, nº 4), sendo hoje, pois, indiscutível que a forma legislativa não representa qualquer obstáculo à impugnação de actos administrativos revestidos daquela forma. E os actos administrativos sob a forma de lei são simultaneamente actos administrativos e actos legislativos, encontrando-se sujeitos, nessa qualidade, a um duplo controle judicial: à impugnação contenciosa nos tribunais administrativos e à fiscalização da constitucionalidade das leis, uma vez que, para este último efeito, são actos normativos. Aliás, o raciocínio seria o mesmo se, por hipótese, para a mesma situação - criação dos sistemas municipais (de cada sistema) - , tivesse sido prevista, em vez da forma de decreto-lei, uma outra forma ou um outro tipo de acto como, por exemplo, a forma de resolução ou de decreto do Conselho de Ministros^{11 12}. Significa isto que a criação, nos termos previstos, dos sistemas municipais é uma medida ou providência materialmente administrativa, de natureza individual e concreta. Devendo ainda acrescentar-se que é hoje unânime na doutrina e na jurisprudência do tribunal constitucional que a sujeição dos actos administrativos praticados sob a forma de lei ao regime próprio dos actos administrativos, desde logo com o objectivo de garantir a sua impugnação contenciosa, não se confunde, ou melhor, nada tem a ver com o conceito formal de lei adoptado pela constituição.

¹¹ E diga-se que, no caso, até poderia ser prevista uma outra forma ou um outro acto para a criação de cada sistema multimunicipal.

¹² Note-se que a situação referida no texto não deve confundir-se com outras, designadamente com aquelas situações em que, por força da Constituição, certas leis são dotadas de valor reforçado, devendo ser respeitadas por outras leis, sob pena de ilegalidade ou com aquelas em que certas leis constituem o pressuposto normativo de outras leis, nem, por último, com as leis-medida (estas devem ter por objecto situações excepcionais).

E tratando-se de um acto administrativo, devem, conseqüentemente, extrair-se todas as consequências em termos de regime, designadamente quanto aos respectivos requisitos de legalidade, independentemente da respectiva natureza (substancial, formal e procedimental).

Deste modo, o Governo, ao criar um sistema multimunicipal, terá de justificar a medida adoptada, em termos de saber se estão preenchidos os pressupostos (abstractos e concretos) de que depende a sua criação, a fundamentação da decisão de criar cada um dos sistemas multimunicipais e a justificação do respectivo “interesse estratégico” ou o “interesse nacional”, a que acrescem requisitos procedimentais, designadamente a auscultação prévia de cada um dos municípios envolvidos. É que não pode esquecer-se que *a criação de um sistema multimunicipal envolve os municípios abrangidos numa “colaboração forçada” com o Estado na prestação de um serviço público.* Pelo que se impõe, de forma acrescida, a *observância dos princípios jurídico-constitucionais relevantes na matéria*, bem como a justificação dos pressupostos legais de que depende a instituição, em concreto, de cada sistema multimunicipal.

E, como referimos, a criação de cada sistema multimunicipal tem de observar os requisitos estabelecidos na lei geral que aplicam, desde logo, nos termos do artigo 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro: *i)* só podem ser criados em situações de importância estratégica; *iii)* que este investimento se justifique por razões de interesse nacional; *iii)* emissão de parecer prévio, não vinculativo, dos municípios territorialmente envolvidos (requisito procedimental).

1.3. Criação dos sistemas multimunicipais e justificação das restrições dos princípios da autonomia local

Cada um destes requisitos deve ser objecto de justificação aquando da criação de cada um dos sistemas multimunicipais. Ou seja, os sistemas municipais só podem ser criados quando e na medida em que se encontrem preenchidos os requisitos

legais que o justificam. Para além disso, *o acto que institui em concreto cada sistema multimunicipal terá de respeitar os princípios constitucionais da Administração*, designadamente, no caso, *os princípios da autonomia local, da descentralização e da subsidiariedade* (artigos 6º, nº 1, 235º, nº 2 e 237º, da CRP).

Em termos conclusivos, o Governo, ao instituir em concreto um determinado sistema multimunicipal de abastecimento de água *deve justificar sua necessidade e exigibilidade em termos de salvaguarda de valores constitucionais relevantes*, densificando os conceitos materiais ou substantivos a que se refere a lei, designadamente os conceitos de “importância estratégica” ou de “interesse nacional”. Trata-se de conceitos que funcionam como pressupostos de emissão do acto administrativo de instituição, em concreto, de cada sistema multimunicipal. A sua inobservância provoca a ilegalidade daquele acto.

Por outro lado, *a instituição em concreto de cada sistema multimunicipal deve ainda limitar-se ao necessário para a salvaguarda dos valores constitucionais invocados*.

Por sua vez, o *princípio da subsidiariedade na relação entre o Estado e as autarquias locais* significa que, na repartição de tarefas, só devem ser atribuídas ao Estado as tarefas que não possam ser mais adequadamente prosseguidas pelas autarquias. Significa isto que, nesta relação, o que deve ser justificado são as tarefas estaduais e não as municipais.

O conjunto destes requisitos e princípios tem de ser observado por cada acto que, em concreto, institua os sistemas multimunicipais, sob pena de inconstitucionalidade e/ou de ilegalidade. E isto será assim mesmo que se entenda, ao contrário do que defendemos, que o acto de instituição, em concreto, de cada sistema multimunicipal não constitui um acto materialmente administrativo praticado sob forma legislativa, mas antes um acto normativo. Neste caso, o acto de instituição ficaria subtraído à jurisdição administrativa nos termos referidos, ficando apenas sujeito à jurisdição do Tribunal Constitucional. Em

todo caso, tal não significaria a irrelevância do mesmo para efeitos de emissão de um juízo sobre a projecção das suas consequências (ou das consequências dos vícios de que padecesse) em actos posteriores, designadamente na validade de actos ou de contratos (administrativos ou não), posteriormente praticados ou celebrados.

V - Referência ao regime jurídico específico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha e tratamento de resíduos urbanos

O regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, e tratamento de resíduos sólidos urbanos viria a ser também objecto de um diploma próprio, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro¹³.

Com interesse para a economia do Parecer releva o facto de a articulação entre sistemas multimunicipais e municipais ter passado a fazer-se mediante contratos entre a concessionária daqueles e os municípios envolvidos ou as concessionárias dos respectivos serviços municipais (artigo 5.º, n.º 4). Os resíduos entregues pelos municípios serão “pesados no ponto de entrega acordado com cada utilizador”, isto é, com cada município.

Do regime global do diploma ressalta a ideia de “dualidade e

¹³ Refira-se que o Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro, é o primeiro de três diplomas de desenvolvimento do diploma básico. As suas coordenadas principais são: (i) a natureza de serviço público dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos, prestado em regime de exclusivo (artigo 2.º); (ii) a natureza e a forma de concessão, estabelecida por meio de contrato administrativo; (iii) a possibilidade de concessão a empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos (artigo 3.º); (iv) a articulação entre os sistemas multimunicipais e os municípios utilizadores, designadamente no que se refere aos serviços municipais preexistentes de recolha e tratamento de lixo e (v) as regras básicas da concessão, anexas ao diploma.

coabitação” necessária dos dois sistemas, acrescentando o multimunicipal ao municipal, que fica comprimido na parte respeitante ao tratamento e valorização dos resíduos recolhidos pelos próprios serviços municipais. Ou seja, o sistema multimunicipal não comporta o sistema de recolha de resíduos directamente junto dos munícipes, que permanece como tarefa própria dos municípios, a executar directamente ou através dos respectivos concessionários.

1. O regime do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto

O Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, que estabeleceu o novo regime jurídico serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, viria a alargar o leque de alternativas ao nível dos modos de organização e de gestão destes serviços.

Para efeitos de diploma, os serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos compreendem, no todo ou em parte: *i)* A gestão dos sistemas municipais de captação, elevação, tratamento, adução, armazenamento e distribuição de água para consumo público, bem como a gestão de fontanários não ligados à rede pública de distribuição de água que sejam origem única de água para consumo humano; *ii)* A gestão dos sistemas municipais de recolha, drenagem, elevação, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, bem como a recolha, o transporte e o destino final de lamas de fossas sépticas individuais; *iii)* A gestão dos sistemas municipais de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos urbanos, bem como as operações de

descontaminação de solos e a monitorização dos locais de deposição após o encerramento das respectivas instalações.

Segundo o mesmo diploma, são sistemas municipais todos os que não devam ser considerados sistemas multimunicipais, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, incluindo os sistemas geridos através de associações de municípios ou pelas áreas metropolitanas (cfr. o artigo 2.º)¹⁴. Para além da gestão directa, o diploma prevê o modelo da gestão delegada, que pressupõe a celebração de um “contrato de gestão delegada” entre a entidade delegante e a empresa municipal delegatária (artigo 20.º, n.º 1), designadamente quando haja capitais privados (artigo 26.º), sendo que poderá haver aqui a concessão parcial do serviço delegado a entidades privadas (artigo 28.º), aplicando-se, neste caso, o regime da gestão concessionada (artigo 28.º, n.º 1). Por sua vez, o modelo da gestão concessionada processa-se através da outorga da gestão a um particular, que assume o risco da (ou pela) exploração do serviço (artigos 31.º e segs.).

2. A “Entidade reguladora dos serviços”

¹⁴ A Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas (lei de delimitação de sectores). No artigo 1.º, n.º 1, estabelece-se que vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas, salvo quando concessionadas: a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso de sistemas multimunicipais e municipais. Para este efeito, *consideram-se*, respectivamente, *sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional* e *sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de associações de municípios*.

Mas uma das grandes novidades do regime estaria nos poderes conferidos à “Entidade reguladora dos serviços” - a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, I. P. (artigo 11.º), competindo-lhe zelar pelo cumprimento das obrigações das entidades gestoras, decorrentes daquele decreto-lei e demais legislação aplicável, com o objectivo de promover a eficiência e a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a sustentabilidade económico-financeira da prestação destes serviços, contribuindo para o desenvolvimento geral do sector.

O âmbito de intervenção da entidade reguladora é extensível à entidade titular dos serviços, quando esta for distinta da entidade gestora, sempre que estejam em causa direitos e obrigações desta última ou dos utilizadores.

Para aqueles efeitos, compete à entidade reguladora: *i)* Emitir recomendações gerais relativas à interpretação e à forma de implementação do presente decreto-lei; *ii)* Emitir pareceres, a pedido das entidades titulares e das entidades gestoras dos sistemas, sobre questões relativas à interpretação e à forma de implementação do presente decreto-lei; *iii)* Emitir pareceres sobre os contratos atinentes aos diversos modelos de gestão e respectivas peças pré-contratuais; *iv)* Emitir recomendações gerais relativas aos tarifários dos serviços objecto do presente decreto-lei, independentemente do modelo de gestão adoptado para a sua prestação, e acompanhar o seu grau de adopção, divulgando os respectivos resultados; *v)* Elaborar códigos de boas práticas, não vinculativos, no que diz respeito à implementação do presente decreto-lei e da restante legislação aplicável.

Quanto às *consequências*, determina a lei que são *nulos os actos* praticados sem a obtenção de parecer obrigatório da entidade reguladora ou antes do decurso do prazo para a respectiva emissão, bem como os actos

realizados sem o decurso do procedimento de audição obrigatória. Para além disso, as decisões das entidades titulares ou gestoras desconformes às recomendações ou pareceres não vinculativos previstos no presente decreto-lei devem fundamentar essa opção na respectiva deliberação ou decisão.

E quando a entidade reguladora verifique que existem fortes indícios de um manifesto incumprimento, por parte de tarifário dos serviços, do disposto no artigo 82.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, nos artigos 20.º a 23.º do regime económico e financeiro da água, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, e no artigo 16.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, pode: *i)* Pedir esclarecimentos à entidade às entidades gestoras sobre esse facto; *ii)* No caso de a entidade gestora não prestar os esclarecimentos ou se estes não afastarem os indícios de incumprimento, aconselhar à entidade gestora a realização de uma auditoria ao tarifário em causa, dando disso conhecimento à respectiva assembleia municipal, intermunicipal ou metropolitana e à entidade competente da tutela inspectiva; *iii)* Recomendar à entidade gestora a revisão do tarifário, de acordo com o enquadramento legal, dando disso conhecimento à respectiva assembleia municipal, intermunicipal ou metropolitana e à entidade competente da tutela inspectiva. O anterior procedimento aplica-se igualmente às situações em que existam fortes indícios de um manifesto incumprimento de disposições legais relativas à qualidade do serviço prestado, à protecção da saúde pública e aos direitos dos consumidores.

Por último, através de regulamento, a entidade reguladora pode 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 (artigo 12.º). E sobre as entidades gestoras impende a obrigação de informação à entidade reguladora, devendo remeter-lhe *i)* Os tarifários dos serviços, acompanhados da deliberação que os aprovou; *ii)* Os relatórios e contas ou documento equivalente de prestação de contas; *iii)* As restantes informações decorrentes da aplicação das disposições do presente decreto-lei, do estatuto da entidade reguladora e demais legislação aplicável.

Síntese: da “competência local” à “privatização funcional”

Do exposto nos pontos anteriores podem alinhar-se algumas ideias-síntese.

Quanto à titularidade, até à publicação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, o regime geral dos serviços públicos de água e de saneamento básico (como então se designavam) enquadrava-se numa pura lógica de modelo público-local. Tratava-se, então: *i)* De serviços públicos municipais; *ii)* E as entidades privadas não tinham acesso a tais sectores (isto é, à sua exploração e gestão). Desse modo, tais serviços só podiam ser geridos e explorados pelos próprios municípios, isoladamente ou organizados em associações de municípios, nomeadamente mediante serviços municipalizados.

Com as mudanças legislativas de 1993 e subsequentes, o modelo continuou a ser público, mas deixou de ser puramente local, em virtude da referida intervenção do Estado.

O sistema assenta hoje na distinção básica entre os sistemas multimunicipais e os sistemas municipais. Os primeiros são propriedade do Estado e os segundos são propriedade municipal, podendo a respectiva

gestão ser concessionada.

Os serviços públicos de água e saneamento estão entre o núcleo duro das atribuições municipais, que, aliás, lhes cabia em exclusivo até à publicação do Decreto-lei n.º 372/93, que, como referimos, veio instituir a figura dos sistemas multimunicipais, atribuindo a sua titularidade destes sistemas ao Estado, que os pode explorar ele próprio (em regime de administração directa) ou concedê-los a empresas de maioria pública.

Ao Estado passou a caber a tarefa de captação e de transporte da água para a entregar aos municípios, bem como a da recolha dos efluentes e resíduos sólidos destes, enquanto aos municípios passou a caber a função de proceder à distribuição da água directamente aos munícipes e à recolha de efluentes e resíduos sólidos dentro da área municipal.

À luz da legislação referida, quer ao nível do Estado, quer ao nível dos municípios, os serviços em causa podem (ou podiam) ser organizados e geridos dos seguintes modos: administração directa; administração indirecta por empresa pública; concessão, ou outra forma de delegação afim, a empresa privada.

O abastecimento de água e a recolha e tratamento de resíduos urbanos, constituem, na tradição europeia continental, *serviços públicos em sentido objectivo ou material*, ou seja, *constituem uma responsabilidade pública, sendo prestados directamente pelos poderes públicos aos cidadãos ou prestados por delegação sua, por entidades privadas, nomeadamente em regime de concessão*.

Quer dizer que esta actividade está, em princípio, fora do mercado. É, por via de regra, prestada em regime de exclusivo e *a sua prestação é retribuída mediante tarifas fixadas administrativamente ou legalmente e o regime de prestação está sujeito aos tradicionais princípios de serviço*

público: os princípios da universalidade, da igualdade, da continuidade e da adaptação. Por via deles, *os poderes públicos asseguram a todos os cidadãos, em condições de igualdade* e sem interrupção, serviços que são considerados essenciais à vida colectiva e que, por isso, não podem ser deixados à lógica da iniciativa privada e do mercado. A gestão da água e do saneamento básico constitui, neste sentido, um monopólio natural, pois dispõe de redes infra-estruturais (canalizações, colectores, estações de bombagem, etc.), que, por motivos económicos e ambientais, não podem ser multiplicadas, não sendo concebível a concorrência entre diferentes prestadores, cada um detentor da sua rede. Por isso mesmo, recorrendo ou não à noção euro-continental de serviço público ou à anglo-saxónica de “*public utility*”, em todo o lado as actividades dessa natureza são sujeitas a regime de prestação que excluem a concorrência — pelo menos na parte respeitante à rede —, pelo que, *mesmo quando abertas à iniciativa privada, implicam uma regulação pública mais ou menos densa, de modo a salvaguardar, entre outras coisas, certas obrigações de serviço público ou obrigações de serviço universal.*

O Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, que estabeleceu o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, viria a alargar o leque de alternativas ao nível dos modos de organização e de gestão destes serviços, incluindo a “delegação” a entidades privadas.

Em termos de teoria geral, as razões subjacentes a esta privatização funcional de tarefas públicas são, entre outras: substituição da lógica do serviço administrativo pela lógica empresarial, criação de sinergias de competência e saber técnicos de empresas privadas, da sua flexibilidade, das suas estratégias temporalmente adequadas, da sua eficiência e

efectividade, da agilização do recrutamento e selecção do pessoal, a que
acrescem relevantes factores financeiros para instalar e fazer funcionar
empresas dotadas de grande complexidade técnica.

§§ 2

Os (novos) regimes em curso de aprovação

I - A Proposta de Lei n.º 123/XII: regime de delimitação de sectores

A Proposta de Lei n.º 123/XII, procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas (lei de delimitação de sectores), que foi objecto de aprovação pelo Decreto n.º 138/XII da Assembleia da República, com o objectivo específico de proceder à reorganização do sector de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos sólidos.

A Proposta mantém, no n.º do artigo 1.º, o princípio de que é vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso a algumas actividades económicas, *salvo quando concessionadas*. Entre elas está (ou continua) a captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso dos sistemas multimunicipais e municipais. A alínea a) do n.º 2, define *sistemas multimunicipais* os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional, e *sistemas municipais* todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais. E, no n.º 3, adianta-se que, no caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas são outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a *empresas cujo*

capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais (cfr. o n.º 3). Ainda no âmbito dos mesmos sistemas, as concessões relativas às actividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos são outorgadas pelo Estado e podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais ou a *empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado* (cfr. as alíneas a) e b) do n.º 5). O n.º 6 vem permitir a *subconcessão*, nos seguintes termos: mediante autorização do concedente, as concessões relativas às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas podem ser subconcessionadas, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado.

II - A Proposta de Lei n.º 140/XII e a Proposta de Lei n.º 125/XII: a institucionalização de uma relação de dependência entre os municípios e os Estado

1.Proposta de Lei n.º 140/XII

A Proposta de Lei n.º 140/XII vem introduzir alterações ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, modificando os regimes de facturação e contra-ordenacional (artigo 1.º). Contudo, o objecto das alterações introduzidas não se esgota aqui. Efectivamente, ele é mais vasto e não menos problemático, designadamente quanto aos poderes que são reconhecidos à Entidade Reguladora dos

Serviços de Águas e Resíduos.

E se o regime do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, na parte em que estabelecia os poderes da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, não suscitava especiais problemas jurídico-constitucionais, a mesma conclusão já não se afigura tão líqüida em relação ao regime daquela Proposta.

Na verdade, o enquadramento que fizemos ao longo dos pontos anteriores permitiu-nos concluir que o regime jurídico de organização e de gestão da água convoca princípios jurídico-constitucionais de especial melindre no contexto das relações intersubjectivas entre o Estado e as autarquias locais. Por outro lado, ele permite igualmente compreender o quadro em que se movem os poderes, ditos de regulação, atribuídos à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

E, neste âmbito, a pretexto de poderes de regulação económica, estabelece a Proposta de Lei n.º 140/XII que compete àquela entidade *fixar as tarifas dos sistemas municipais que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor* (alínea d), do n.º 4 do artigo 11.º). Mas, e antes disso, estabelece que *a definição das tarifas dos serviços municipais obedece às regras definidas nos regulamentos tarifários aprovados pela entidade reguladora* para os serviços em alta e para os serviços aos utilizadores finais (n.º 1 do artigo 11.º-A). E, *a posteriori*, em caso de incumprimento dos regulamentos tarifários por parte dos municípios, *cabe-lhe o poder de emitir instruções vinculativas*, indicando os novos valores das tarifas a praticar *ou*, no caso de serviços geridos por contrato, *determina* se existe necessidade de rever o mesmo (artigo 11.º-B), sendo que, caso haja decorrido o prazo de 30 dias após a emissão das instruções vinculativas, sem que as *tarifas* tenham sido

adaptadas nos termos indicados pela entidade reguladora, *as mesmas são fixadas por esta* e comunicadas às entidades gestoras e às entidades titulares dos serviços. À aprovação das tarifas dos sistemas municipais pela entidade reguladora se refere igualmente o n.º 4 do artigo 11.º-B.

2.Proposta de Lei nº 125/XII

Por sua vez, a Proposta de Lei n.º 125/XII, aprova os novos estatutos da ERSAR.

O artigo 1.º estabelece a natureza e a missão da ERSAR, definindo-a como uma entidade administrativa independente com funções de regulação e supervisão, tendo, precisamente, por missão a regulação e a supervisão dos sectores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano.

O artigo 4.º identifica as *entidades reguladas*, estabelecendo que se encontram sujeitas à actuação da ERSAR todas as entidades gestoras que actuem nos sectores atrás referidos, *independentemente da titularidade estatal ou municipal dos respectivos sistemas e do modelo de gestão adoptado*, designadamente: *i)* A prestação directa do serviço; *ii)* A delegação do serviço em empresa do sector empresarial do Estado, do sector empresarial local, em entidades intermunicipais ou em empresa constituída em parceria com o Estado; *iii)* A concessão do serviço. Estão ainda sujeitas à actuação da ERSAR, nos termos da lei, as entidades titulares dos serviços de águas e resíduos, sempre que estejam em causa direitos e obrigações da entidade gestora ou dos utilizadores, bem como quaisquer outras entidades que tenham assumido a responsabilidade pela

gestão de serviços no âmbito dos sectores regulados, independentemente da sua natureza pública ou privada e do título que legitime o exercício daquelas actividades, sendo, para o efeito, equiparadas a entidades gestoras de sistemas de titularidade estatal ou municipal.

No âmbito da regulação económica, cabe à ERSAR *fixar as tarifas para os sistemas de titularidade estatal, incluindo as devidas directamente pelos utilizadores finais aos sistemas multimunicipais* (cfr. a alínea c), do n.º 3 do artigo 5.º), *e para os sistemas de titularidade municipal* que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor (cfr. a alínea f) do n.º 3 do artigo 5.º).

Na fixação das tarifas, a ERSAR deve observar, entre outros, os seguintes princípios: *i)* A recuperação económica e financeira dos custos dos serviços; *ii)* Estabelecer estruturas tarifárias que incorporem a dimensão do agregado familiar, para os utilizadores domésticos, privilegiando captações de água mais justas e eficientes; *iii)* Definir a tarifa social (cfr. as alíneas a), c) e d) do artigo 6.º).

III – Apreciação crítica das “Propostas”

Sobre o regime citado, impõe-se algumas e imediatas ilações, designadamente:

1.Os poderes hierárquico-administrativos da Entidade Reguladora (ERSAR)

1. A Proposta de Lei n.º 140/XII coloca em igual plano, perante a ERSAR, todos os entes, públicos ou privados, potencialmente sujeitos ao seu âmbito extensivo e intensivo de regulação. Neste aspecto, os

municípios são colocados no mesmíssimo plano que uma qualquer entidade privada sujeita à mesma regulação;

2. A pretexto de poderes de regulação económica e/ou comportamental, a Proposta de Lei n.º 140/XII estabelece o exercício, pela ERSAR, sobre as autarquias locais – os municípios – genuínos poderes administrativos não apenas de mera tutela de legalidade, mas antes característicos poderes de superintendência e até de hierarquia.

3. Efectivamente, a ERSAR, para além de ser titular do poder de *definição das tarifas dos serviços municipais, pois estas obedecem às regras definidas nos regulamentos tarifários aprovados pela entidade reguladora*, goza ou fica detentora do exercício de uma tutela substitutiva, consubstanciada no facto de, pela via supletiva, *fixar as tarifas dos sistemas municipais que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor*;

4. Mas os poderes hierárquicos-administrativos são ainda mais manifestos na emanação de *instruções vinculativas*, que, atendo às concretas situações que as “legitimam”, acabam por se traduzir em ordens concretas e precisas, pois que determina – em termos concretos e precisos - os novos valores das tarifas a praticar ou, caso as tarifas não tenham sido adaptadas nos termos indicados pela entidade reguladora, são as mesmas são fixadas por esta;

5. E pode ainda determinar a um concreto município, no caso de um serviço gerido por contrato – um contrato de concessão celebrado com

uma entidade privada, ou até mesmo um contrato de gestão delegada celebrado com uma empresa municipal, na terminologia do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, ou um contrato-programa, na terminologia da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que aprova o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais –, *que modifique/reveja aquele contrato*.

6. Através da ERSAR, o Estado permite-se ao exercício de poderes sobre as autarquias locais que, em caso algum, poderia, por si e directamente, arrogar-se ao seu exercício em termos constitucionalmente legítimos.

2.Problemas jurídico-constitucionais

E, em face do quadro referido, a questão jurídico-constitucional que se coloca reside no seguinte: pode o Estado, através de uma entidade por si criada, ainda que qualificada como uma entidade administrativa independente, exercer aqueles poderes administrativos que, à luz do paradigma que preside ao artigo 242.º da Constituição, teriam de considerar-se como constitucionalmente ilegítimos?¹⁵

Efectivamente, o exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais constituiu uma reserva constitucional do Governo (artigo 199.º, alínea d), da Constituição), enquanto órgão superior da Administração

¹⁵ O artigo 242.º, sob a epígrafe, “(Tutela administrativa)”, estabelece que: “1. A *tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei* por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. 2. As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei. 3. A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves”.

Pública (artigo 182.º da Constituição), e só pode *consistir na verificação do cumprimento da lei* (n.º 1 do artigo 242.º da Constituição). *No conceito constitucional cabe apenas um típico poder (tutelar) de controlo ou uma típica função administrativa de controlo*, sendo tal conceito designadamente *incompatível com o exercício de uma função administrativa tipicamente orientadora* (por exemplo, através da emanção de instruções ou directrizes vinculativas), com uma *tutela de tipo homologatório ou de tipo substitutiva* e, naturalmente, com o exercício de *poderes tipicamente hierárquico-administrativos* (exercidos, por exemplo, através de determinações concretas e precisas).

Mesmo admitindo a interpenetração dos interesses nacionais e locais, conferindo-lhes uma dimensão ou relevância supramunicipal¹⁶, ou um conceito jurídico-constitucional de tutela administrativa “mais aberto”¹⁷, assim como o exercício desconcentrado – desconcentração em órgãos periféricos do Governo (ou através da desconcentração personalizada?) -, naturalmente que se mantêm o âmbito intensivo e extensivo do conceito de tutela administrativa sobre as autarquias locais fornecido pela Lei Fundamental¹⁸.

¹⁶ Sobre o problema a que se alude no texto, J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, 2003, págs. 843-844, e Ana Raquel MONIZ, *Titularidade do poder regulamentar no direito administrativo português: Algumas questões*, BFDUC, LIII, em especial as págs. 538 e segs.

¹⁷ Vide Pedro GONÇALVES, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa Sobre as Autarquias Locais*, CEFA, 1997, págs. 14 a 16, mas excluindo expressamente a tutela revogatória e substitutiva: a primeira, por pressupor um juízo de mérito; a segunda, por ser muito difícil dizer-se que as medidas adoptadas em via substitutiva são expressão de um poder de “verificação do cumprimento da lei”.

¹⁸ Admitindo o exercício de poderes tutelares por órgãos periféricos do Governo, o Acórdão 379/96 e o Acórdão 329/99, ambos do Tribunal Constitucional.

2.1.A tutela administrativa de regulação

E, relativamente ao exercício da tutela administrativa através de mecanismo desconcentração personalizada, da redacção do texto constitucional não resulta que a titularidade constitucional e o respectivo exercício caiba a outras entidades ou órgãos, para além do Governo. Do mesmo modo, também do artigo 241.º da Constituição, em função do seu teor literal, não pode concluir-se que, no âmbito da órbita do Estado, o poder regulamentar de natureza tutelar pertença a outras entidades ou órgãos estaduais¹⁹, pois, a qualidade de “autoridades com poder tutelar”, a que se refere a parte final do artigo, teria de ser reconhecida aos órgãos do Governo, numa leitura conjugada com o artigo 182.º, 199.º, alínea d), ambos da Constituição.

Mas, embora aceitando que a Constituição também possa ser objecto de uma interpretação “teleologicamente actualista”, de forma a admitir a abertura do texto constitucional à evolução da realidade constitucional, sendo, para o que importa no tema que nos ocupa, “sensível” a novos fenómenos regulatórios, exercidos, em substituição do Estado, por entidades administrativas independentes, tem, não obstante, de concluir-se que, a pretexto de uma leitura da Constituição à luz de uma teoria geral da regulação, não podem obter-se resultados interpretativos que extravasem o conceito jurídico-constitucional de tutela administrativa sobre as autarquias locais, reconhecendo àquelas entidades a titularidade e o exercício de poderes tipicamente característicos de uma *Administração de orientação (superintendência administrativa)* ou até de uma *Administração de*

¹⁹ O artigo 241.º, com a epígrafe “(Poder regulamentar)”, dispõe que “As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior *ou das autoridades com poder tutelar*”.

direcção (direcção administrativa - hierarquia). E se já é questionável a admissibilidade, neste domínio, de um fenómeno de substituição constitucional do Governo pelas autoridades reguladoras no exercício de típicos poderes da Administração clássica – poderes regulamentares -, ***seguro é que tal fenómeno de substituição em caso algum poderá implicar a titularidade (originária) e o exercício de poderes que a Constituição não reconhece ao Governo, ou melhor, que a Constituição proíbe ao Governo*** – o exercício de uma tutela substitutiva por via regulamentar e o exercício de poderes próprio de uma Administração de orientação e de direcção sobre as autarquias locais²⁰. O que significa dizer que, no actual quadro constitucional, a ***tutela administrativa de regulação*** sobre as autarquias locais, ainda que admissível, não poderá, contudo, num fenómeno de substituição constitucional ao Estado/Governo no plano regulatório, servir de argumento para “suster” o conceito e o regime jurídico-constitucional da tutela administrativa previsto para aquelas entidades.

Feito este sintético excuro sobre a problemática jurídico-constitucional subjacente aos problemas suscitados pela Consulta, tem de concluir-se que o quadro de poderes referido, de titularidade originária da ERSAR, ainda que motivado por um pretexto de Estado-regulador e por uma dinâmica e relevância supramunicipais dos interesses em jogo, deve,

²⁰ Admitindo, mas no plano exclusivamente regulamentar, que as autarquias locais também devem observar os regulamentos das autoridades reguladoras, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, págs. 497-498. Questionando uma tal possibilidade, Paulo OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, 2003, pág. 454, J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., Almedina, 2003, págs. 844-845.

no concreto modo em que surge configurado, ter-se por constitucionalmente inadmissível, pois:

1. A Constituição apenas consente o exercício de uma tutela administrativa de legalidade sobre as autarquias locais (esta apenas “consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos” – n.º 1 do artigo 242.º da CRP);

2. *Naquele conceito constitucional de tutela não cabe a tutela substitutiva*, pois que tal modo tutelar configura uma intromissão que *aniquila o núcleo essencial do princípio da autonomia local*, não devendo, sequer, tal possibilidade ser equacionada no quadro das “medidas tutelares restritivas da autonomia local”, a que se refere o n.º 2 do artigo 242.º da Constituição;

3. Os *poderes hierárquico-normativos* da ERSAR, nos termos em que são previstos, dificilmente podem ter-se como subsumíveis à previsão contida no artigo 241.º da Constituição, nos termos do qual autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar, na medida em que esta disposição seja – ou deva ser – conjugada com o artigo 235.º, também da Constituição, por via do qual as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, o que implica o reconhecimento constitucional do poder de (auto)definir esses interesses e do poder de os (auto)gerir.

4. Por maioria de razão, são constitucionalmente inadmissíveis os mencionados *poderes hierárquico-administrativos* que a Proposta de Lei reconhece à entidade reguladora ou lhe permite, em concreto, o seu exercício sobre os municípios.

§§ 3

A problemática jurídico-financeira/fiscal suscitada pela imputação de custos do sistema multimunicipal ou intermunicipal ao “utilizador final”

I – A proposta de Lei n.º 140/XII

Neste âmbito, o Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 140/XII revela, com suficiente clareza, a solução de regime que consta da respectiva parte dispositiva.

Refere-se aí que, na “definição desta estratégia – (“definição da estratégia e dos termos da reorganização dos sectores das águas e resíduos”) -, revela-se fundamental criar condições para a *resolução*, de forma estrutural e permanente, *do problema das dívidas aos sistemas multimunicipais de águas e resíduos que assume elevada criticidade para a sustentabilidade do grupo Águas de Portugal*, cuja robustez é fundamental para levar a cabo o esforço de reestruturação e os importantes desafios de índole ambiental que se colocam aos sectores das águas e resíduos.

A insuficiência de alguns tarifários municipais para fazerem face aos custos devidos aos sistemas multimunicipais e intermunicipais, associada a elevados *riscos de cobrança*, assumem especial relevo no quadro da reestruturação do sector das águas e dos resíduos, cujo sucesso será, em muito, credor da resolução destas questões.

Torna-se, pois, fundamental prever a intervenção do regulador nas situações em que os tarifários municipais não se tenham adaptado aos normativos em vigor e, por outro lado, *estabelecer regras que permitam que a componente da factura paga pelos utilizadores finais relativa aos*

custos com o serviço prestado pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e intermunicipais seja canalizada para a liquidação dessa dívida”.

Por isso, no âmbito da regulação económica, cabe à ERSAR *fixar as tarifas para os sistemas de titularidade estatal, incluindo as devidas directamente pelos utilizadores finais aos sistemas multimunicipais* (cfr. a alínea c), do n.º 3 do artigo 5.º da citada Proposta de Lei n.º 125/XII), *e para os sistemas de titularidade municipal* que não se conformem com as disposições legais e regulamentares em vigor (cfr. a alínea f) do n.º 3 do artigo 5.º da mesma Proposta de Lei), bem como exercer os demais poderes previstos na Proposta de Lei n.º 140/XII, a que já nos referimos no ponto anterior.

Na fixação das tarifas, a ERSAR deve observar, entre outros, os seguintes princípios: *i)* A recuperação económica e financeira dos custos dos serviços; *ii)* Estabelecer estruturas tarifárias que incorporem a dimensão do agregado familiar, para os utilizadores domésticos, privilegiando captações de água mais justas e eficientes; *iii)* Definir a tarifa social (cfr. as alíneas a), c) e d) do artigo 6.º da Proposta de Lei n.º 125/XII).

Igualmente por isso, estabelece-se no artigo 4.º da Proposta de Lei n.º 140/XII, o *princípio geral da obrigatoriedade, para os utilizadores, da ligação aos sistemas municipais respectivos*, sendo que, para o efeito, *são considerados utilizadores dos sistemas municipais qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada*, cujo local de consumo se situe no âmbito territorial do sistema (cfr. os n.ºs 3 e 5 da Proposta de Lei n.º 140/XII).

Por sua vez, no artigo 67.º da Proposta de Lei n.º 140/XII, determina-se que entidades gestoras de sistemas municipais devem emitir facturas detalhadas aos utilizadores finais, que incluam a decomposição das componentes de custo que integram a actividade em causa, seja de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou de gestão de resíduos urbanos (n.º 9). Esta obrigação de decomposição abrange apenas os principais custos agregados, incluindo, no caso de entidades gestoras de sistemas municipais vinculadas a sistemas multimunicipais ou intermunicipais, a *autonomização entre o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou recolha de resíduos urbanos e o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas municipais* (n.º 10). Adiantando-se que as componentes da *tarifa correspondentes aos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais ou intermunicipais aos sistemas municipais*, conforme fixada pela entidade reguladora, *constituem receita própria das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais*, independentemente da entidade responsável pela cobrança aos utilizadores finais (n.º 12). Por último, estabelece-se que *o não pagamento atempado pelos utilizadores finais das suas dívidas aos sistemas municipais*, não afasta a responsabilidade destes perante as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais relativamente às importâncias que sejam devidas a estas (n.º 13), sendo que as transferências respeitantes à parte da tarifa devida a estes sistemas pelos sistemas multimunicipais determinam, no correspondente valor, a extinção parcial da dívida da entidade gestora do sistema municipal à entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal (n.º 15).

Deste regime podem extrair-se algumas ilações, no que imediatamente releva para o presente texto.

Em primeiro lugar, no *conceito legal de utilizador* apenas *são considerados com tal qualidade (legal) os utilizadores dos sistemas municipais* (qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada), *adquirindo-a*, por regra, *coactivamente*, isto é, *ex vi legis (princípio-regra do utilizador coactivo)*.

Em segundo lugar, impõe-se a *regra da dupla tarifa*: daí a *autonomização entre o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou recolha de resíduos urbanos e o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas municipais*.

Em terceiro lugar, *o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais constitui a contrapartida dos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais ou intermunicipais aos sistemas municipais* e, por isso, é considerado *receita própria das entidades gestoras daqueles sistemas*.

Em quarto lugar, como, para a lei, a relação técnica e funcional de serviço esgota-se no quadro da relação bipolar estabelecida entre os sistemas multimunicipais ou intermunicipais e os sistemas municipais, o utilizador, no conceito legal que lhe é dado, é sempre - e só - devedor deste sistema.

Eis porque, em quinto lugar, a lei introduz o “conceito de cobrador da tarifa” – o sistema municipal -, reforçando que *o não pagamento*

atempado pelos utilizadores finais das suas dívidas aos sistemas municipais, não afasta a responsabilidade destes perante as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais, funcionando as transferências dos montantes obtidos a título de tarifa como meio de extinção das dívidas dos sistemas municipais aos sistemas multimunicipais ou intermunicipais.

O regime legal, para operacionalizar a engenharia financeira, mobiliza uma técnica relacional tripla

Por um lado, numa fileira, mobiliza uma dupla relação jurídica:

i) Uma relação jurídica interadministrativa, estabelecida entre os sistemas multimunicipais ou intermunicipais e os sistemas municipais, cujo núcleo essencial reside nos serviços prestador por aqueles a estes, sendo-lhes, por isso, devido um preço, independentemente da qualificação que lhe seja atribuída (um “preço civil” ou um “preço tributário ou preço-tarifa”);

ii) E uma relação jurídico-administrativa estabelecida entre os sistemas municipais e os utilizadores, na qual estes sistemas assumem uma dúlice qualidade jurídica: a qualidade de titulares originários de uma parte da tarifa – a parte correspondente aos serviços prestados por estes aos utilizadores; e a *qualidade de substituto ou sub-rogado legal dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais*, relativamente a parte da legalmente designada tarifa que seja devida a estes sistemas. Daí que, na lei, o sistema municipal surja, ante o utilizador final, como credor – credor legal – dos montantes relativos àquela tarifa e o utilizador surja como seu

devedor. Daí, igualmente, que assuma também o estatuto legal de entidade responsável pela cobrança relativamente ao *real e originário titular do crédito* – precisamente, os *sistemas multimunicipais ou intermunicipais* -, mas nunca perdendo a qualidade legal de real e originário devedor em relação a estes sistemas, em virtude dos serviços que, por estes mesmos, lhes são prestados, *aparecendo*, nesta perspectiva, *o utilizador*, por via da legalmente designada tarifa, *como substituto legal coactivo do sistema municipal num débito que por este é devido àqueles*, cujo berço jurídico-genético reside no facto de o sistema municipal ser, técnica, funcional e juridicamente, o utilizador directo dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais a que se encontre vinculado. O facto de um município ter de pagar ao sistema multimunicipal no caso de os utilizadores ficarem em dívida em relação àquele sugere traduzir um fenómeno jurídico de solidariedade passiva, mas, na verdade, o que realmente se nos apresenta é o dado incontornável de que o (seu) substituto legal coactivo – o utilizador – não liquidou o seu débito para com o titular originário do crédito correspondente – o sistema multimunicipal – e, por isso, a lei impõe que o titular originário daquele débito – o município (o sistema multimunicipal) - o liquide ele próprio.

II – A relação jurídico-fiscal subjacente à dinâmica de financiamento de serviços multimunicipais

Ora, nesta outra fileira, e como se antevê na sequência do que se vem dizendo, a engenharia financeira da lei não consegue libertar-se de uma

outra relação: a *relação jurídico-fiscal subjacente à dinâmica do financiamento dos serviços multimunicipais*.

No regime da lei, manejando a técnica sub-rogatória ou de substituição legal, tudo é equacionado como se se tratasse de estritas relações tributárias de natureza tarifária, o mesmo é de dizer, de taxas ou de preços (públicos)/tarifas, autoritariamente fixados.

Mas a verdade é que, no caso, servindo-nos dos ensinamentos da doutrina jurídico-fiscal e das finanças públicas, não se descortina uma sinalamaticidade relacional entre o munícipe ou cada um dos munícipes e o sistema multimunicipal concretamente considerado. O mesmo é dizer que não se reproduzem, *in casu*, algumas das notas típicas e identificativas do conceito de taxa, enquanto *preços autoritariamente estabelecidos pagos pela utilização individual de bens semipúblicos, tendo a sua contrapartida numa actividade do Estado especialmente dirigida ao respectivo interessado*²¹; *actividade dirigida especificamente a proporcionar utilidades individualizadas a certos determinados cidadãos*. E só a *prestação destas utilidades e nestes termos – isto é, porque é “individualizada” – é que se pode dizer que dá lugar a um mercado em sentido económico e à conseqüente possibilidade de recebimento de preços (preços públicos)*. E como preços que são, *o seu carácter deriva, pois, também das características de divisibilidade técnica e financeira que apresenta a utilidade (não colectiva) proporcionada pelos serviços públicos prestados*. Estes termos revelam, segundo a doutrina, as duas notas juridicamente caracterizadoras das taxas, enquanto preços públicos autoritária ou coactivamente fixados: *i) O facto de corresponderem a bens*

²¹ Cfr. José Manuel M. Cardoso da COSTA, *Curso de Direito Fiscal*, 2.^a Edição, Almedina, 1972, pág. 11.

tecnicamente divisíveis em unidades de venda; ii) E constituírem unidades vendidas a preços inferiores aos que seriam praticados pelos particulares, se fossem eles a produzir e vender os bens em causa. O que significa que o respectivo quantitativo não é um elemento essencial do conceito, embora, tal como os impostos, também tenham como função o financiamento dos (ou de) encargos públicos.

Mas, sem embargo deste elemento em comum, *as taxas*, como preços públicos autoritariamente fixados, *distinguem-se, na perspectiva financeira, dos impostos, em virtude da sua bilateralidade, por contraposição à unilateralidade dos impostos, pois, ao pagamento deste não corresponde nenhuma contraprestação específica por parte do Estado.* Como contrapartida do pagamento da *taxa recebe o utilizador-pagador uma contraprestação específica, uma utilidade individualizada, enquanto do pagamento do imposto, isto é, da relação jurídico-fiscal do imposto, resultará, para o contribuinte uma mera contraprestação genérica.* E desde que não haja troca, isto é, desde que nada haja especificamente em troca, já não temos preços; temos prestações impostas²². Mas como o faz tendo indistintamente em vista todos os membros da colectividade – paguem ou não paguem impostos, e seja qual for a medida em que os pagam – *não se dirige a este ou àquele contribuinte em particular, nem existe qualquer relação entre o montante do imposto exigido a cada um destes e o benefício que eventualmente o mesmo venha a auferir dos serviços públicos.* Tal benefício em nada influi no regime jurídico dos impostos, pelo que nele não pode ver-se o

²² Cfr. José J. Teixeira RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a ed., Coimbra Editora, 1997, pág. 30, que define o *imposto*, na pág. 258, como uma “prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem carácter de sanção, exigida pela Estado com vista à realização de fins públicos”.

correspetivo da prestação tributária²³. Pelo contrário, *nas taxas há obrigações unidas juridicamente por um vínculo de reciprocidade ou de interdependência, o que caracteriza o seu carácter sinalagmático. É, pois, inerente à cobrança de taxas a existência de uma relação obrigacional sinalagmática*, estabelecida entre o particular/utilizador e ente público prestador, que, por se basear, no plano funcional, numa procura e oferta individualizada de um bem ou de uma actividade pública, legitima a fixação (autoritária) de um preço público (por exemplo, taxas devidas pela ligação aos ramais de abastecimento público de águas).

Ora, no caso concreto, em sentido rigoroso, a relação obrigacional sinalagmática, correspondente a prestações e contraprestações específicas, só pode descortinar-se no quadro das relações entre o sistema municipal e o (seu) utilizador (coactivo)²⁴.

Nestes termos, e ainda que o legislador, quando classifica os “tributos”, integre nesta mesma categoria os impostos e “*outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e as demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas*” (cfr. o n.º 2 do

²³ Cfr. José Manuel M. Cardoso da COSTA, Curso de Direito Fiscal, 2.ª Edição, Almedina, 1972, págs. 10 a 12.

²⁴ A Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações que lhe foram introduzidas, por último, pela Lei 55-A/2010, de 31 de Dezembro de 2010, no seu artigo 16.º, n.º 3, alíneas b) e c), qualifica como “preços” - e não como “taxas” -, as receitas cobradas pelos municípios pela prestação de serviços de “saneamento de águas residuais” e de “gestão de resíduos sólidos”, tal como, aliás, já acontecia na anterior Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, não obstante a epígrafe do então artigo 20.º fizesse referência a “tarifas e preços”. Estabelecia também esta Lei, no n.º 2 do mesmo artigo, que os municípios podiam cobrar “tarifas” - e não “taxas” - pela “instalação ou renovação dos ramais domiciliários de ligação aos sistemas públicos de distribuição de água, e de drenagem de águas residuais”, sendo certo que a ainda vigente Lei das Finanças Locais é omissa, pelo menos na sua letra, relativamente à faculdade/poder de os municípios procederem à cobrança destas receitas.

artigo 3.º da Lei Geral Tributária)²⁵, ***não pode*** concluir-se que a mencionada tarifa, que constituiu receita dos sistemas multimunicipais, possa, nos modos referidos, ***ser qualificada como uma taxa stricto sensu, ainda que constitua, lato sensu, uma receita financeira coactiva a favor de entidades públicas***, desde que preenchido um pressuposto: ser utilizador de um sistema municipal.

Estamos, no caso, sem dúvida, em face de uma receita coactiva, visto que está completamente fora de questão a hipótese de ser configurada como uma receita voluntária. A sua percepção por parte dos sistemas multimunicipais não depende, em nada, da vontade do sujeito passivo da obrigação, mas tão só da *verificação dos pressupostos normativamente fixados*, ou seja, *impõe-se, nos termos da lei. Trata-se, pois, de um tributo*.

Também não restam dúvidas que ***não nos deparamos***, no caso, com uma receita ou com ***tributo bilateral***. Desde logo, ***não preenche as características da taxa stricto sensu***, na medida em que *não assume a natureza de um preço, mesmo que autoritariamente fixado na lei ou por força da lei*. Para tanto, seria imperioso identificar na relação jurídica tributária um *específico sinalagma* ou *nexo de corresponsabilidade* entre a prestação pecuniária entregue pelo sujeito passivo e uma *contraprestação específica proporcional* da parte do sujeito activo.

Esta sequência impõe que se adiantem ainda mais algumas notas.

Como é sabido, os *tributos* podem assumir *diversas formas* e, entre as mais relevantes, contam-se os *impostos* e as *taxas*²⁶, tal como decorre do

²⁵ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 339/98, de 17 de Dezembro.

²⁶ Cfr. Jónatas E. M. MACHADO e Paulo Nogueira da COSTA, *Curso de Direito Tributário*, Coimbra Editora, 2009, pág. 8, J. Casalta NABAIS e Suzana Tavares da SILVA, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, Revista de Legislação e Jurisprudência, 140, n.º 3965, Nov-Dez, págs. 93 e segs.

preceituado no n.º 2 do artigo 3.º, da Lei Geral Tributária, nos termos do qual “*Os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas*”.

O ***imposto*** é, como se referiu, uma prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à prossecução de fins públicos. Partindo desta noção, o imposto, ao contrário da ***taxa***, entendida como ***preço autoritariamente fixado, caracteriza-se pela sua natureza jurídica unilateral***, isto é, pelo facto se tratar de uma ***prestação pecuniária coactiva*** à qual ***não corresponde nenhuma contraprestação específica*** por parte do Estado ou demais entidades públicas²⁷.

Mas, nos termos da citada norma da Lei Geral Tributária, para além dos impostos e das taxas, ***são ainda classificadas como tributos as “demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas”***. Contudo, não obstante a lei fazer menção expressa a estes “*tributos*”, reproduzindo a alínea *i*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, a verdade é que ainda não existe um diploma legal específico que estabeleça o enquadramento ou o “regime geral” das designadas “*contribuições financeiras*”, em conformidade com o previsto no n.º 3 do mesmo artigo 3.º da Lei Geral Tributária e que, nos termos daquela disposição constitucional, cai no ***domínio da reserva relativa de competência legislativa*** da Assembleia da República²⁸.

²⁷ Cfr. Casalta NABAIS e Suzana Tavares da SILVA, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 140, n.º 3965, Nov-Dez, pág. 94.

²⁸ Cfr. J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4 ed., vol. I, Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 103.º.

Nesta medida, somos, pois, no caso, confrontados com a questão (prévia), que se coloca ao nível da *classificação dos tributos*, seja do ponto de vista jurídico-constitucional, seja no plano da legislação ordinária.

O problema reconduz-se em saber se vale, ainda hoje, uma *divisão “bipartida ou binária” dos tributos*, na linha doutrinária clássica e da jurisprudência do Tribunal Constitucional, ou se, designadamente após a 4.^a revisão da Constituição²⁹, não assistimos à previsão (constitucional) e legal de uma *divisão “tripartida ou ternária” das receitas públicas coactivas*³⁰.

E, neste domínio, pelo menos ao nível jurídico-constitucional ou para efeitos jurídico-constitucionais, tem-se entendido que continua a ser defensável a existência de uma “*summa divisio dos tributos*”, o que significa manter a clássica bipartição entre *impostos e/ou taxas*, conforme se apresentem como tributos unilaterais ou como tributos bilaterais. Ou seja, embora a Constituição e a Lei Geral Tributária se refiram a três figuras tributárias – impostos, taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas –, daí não surgiriam consequências juridicamente relevantes, desde logo ao nível jurídico-constitucional, pois, sem embargo da diversidade de designações e de figuras tributárias existentes, a Constituição apenas contempla dois regimes jurídicos distintos e autónomos: prevê um regime jurídico específico, formal e material, para os impostos (artigo 165.º, n.º 1, alínea i), 1.^a parte); e estabelece um outro – e bem diverso - aplicável às taxas (artigo 165.º, n.º 1, alínea i), 2.^a parte).

²⁹ Lei Constitucional n.º 1, de 1997.

³⁰ Cfr. José Manuel M. Cardoso da COSTA, *Sobre o Princípio da Legalidade das «Taxas» (e das «demais contribuições financeiras»)*, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do Seu vencimento* – vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 206, págs. 804 e segs.

Efectivamente, a *criação dos impostos* obedece ao - *mais exigente* - *princípio da legalidade fiscal*, encontrando-se subordinada ao *princípio da reserva de lei formal* (artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), 1.ª parte, da Constituição) e *material* (artigo 103.º, n.º 2), sendo que a sua *medida* tem por base o *princípio da capacidade contributiva*. Já no que respeita à *criação de taxas*, a Constituição não é tão exigente como ali, bastando-se com uma *reserva relativa de lei parlamentar apenas para o respectivo regime geral*. O mesmo acontece com o processo de criação das “*demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas*” (artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), 2.ª parte, da Constituição), *baseando-se a sua justeza ou medida no princípio da proporcionalidade*: taxa/prestação proporcionada ou taxa/custos específicos causados à respectiva comunidade.

Significa isto, na sequência do entendimento exposto, que todos os tributos que, eventualmente, venham a integrar a categoria das “*demais contribuições a favor das entidades públicas*”, apenas poderão subsumir-se num daqueles regimes. Pelo que a opção que venha a fazer-se, quanto à aplicação do regime constitucionalmente adequado, *dependerá da sua qualificação como impostos ou como taxas, em função da sua natureza jurídica essencial, “independentemente do nome que ostentam”*³¹.

Eventualmente, a previsão desta nova categoria de tributos poderá originar uma maior flexibilidade do princípio da reserva de lei no plano jurídico-tributário, permitindo que certos tributos, que antes, na doutrina e na jurisprudência constitucional eram (ou seriam) qualificados como impostos, passem agora a ser designados por “*contribuições financeiras*”.

³¹ Cfr. José Casalta NABAIS, *Direito Fiscal*, 5.ª Edição, Almedina, 2009, págs. 20 a 26.

Contudo, a questão poderá agudizar-se se se tiver em conta que *estas contribuições de carácter bilateral* reconduzem-se, afinal, ao *controverso conceito da parafiscalidade*, no qual se integram, por via de regra, *figuras híbridas* que, tradicionalmente, a jurisprudência do constitucional e a doutrina *têm vindo a qualificar como impostos*, para efeitos de submissão ao correspondente regime jurídico-constitucional. Esta *terceira categoria tributária* corresponderá, assim, aos designados *tributos parafiscais* (artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Lei Geral Tributária), tais como as contribuições para a Segurança Social (*Taxa Social Única*), as quotas para as Ordens Profissionais e outros organismos de públicos de autodisciplina profissional e também as, em geral, designadas taxas dos organismos reguladores.

Todos *estes tributos parafiscais assumem uma natureza híbrida*, na medida em que, simultaneamente, *partilham de características próprias dos impostos e das taxas*. Aproximam-se dos *impostos*, na medida em que não é proporcionada qualquer contraprestação específica ou individualizada ao “contribuinte” que a suporta. Em paralelo, aparentam uma especial afinidade com as *taxas*, porque têm por escopo remunerar uma actividade ou serviço prestado colectivamente por um organismo público, a uma certa categoria ou círculo identificável de beneficiários.

Deste modo, a constitucionalização deste “*tertium genus*” vem, pois, legitimar uma figura – as *receitas parafiscais* - que, antes, por falta de reconhecimento constitucional, era reconduzida, doutrinal e jurisprudencialmente, à categoria dos impostos, com as inerentes consequências no plano do regime jurídico-constitucional aplicável. Significa isto, neste entendimento, que a institucionalização destas “*taxas colectivas*” fica a salvo da reserva relativa de lei formal e material da Assembleia da República, e, em consequência, tal como sucede com as

taxas em sentido estrito, apenas o seu *regime geral* se mantém sujeito à *reserva parlamentar*³². As demais contribuições financeiras são, pois, equiparadas, em termos do seu regime, às taxas.

Em todo caso, restam ainda as legalmente designadas “*contribuições especiais*”. *Figura tributária que não goza de verdadeira autonomia relativamente aos impostos, na medida em que é a própria Lei Geral Tributária que as considera como tal* (artigo 4.º, n.º 3). Nesta disposição, em que se densifica o *duplo pressuposto destes tributos especiais*, nos quais se baseia a distinção doutrinária entre “*contribuições de melhoria*” e “*contribuições por maiores despesas*”, cabem as contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são considerados impostos³³.

Em síntese, a classificação fundamental de tributos, resultante quer da Constituição, quer da lei, aponta para *duas grandes categorias* - os *impostos* e as *taxas* - atendendo que, em termos de regime jurídico-constitucional, “*as demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas*” ou receitas parafiscais *são equiparadas às taxas e as contribuições especiais são consideradas impostos*, por força da lei.

³² Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., Coimbra Editora, vol. I, 2007, pág. 1095 e vol. II, 2010, pág. 318, e também Casalta NABAIS e Suzana Tavares da SILVA, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 140, n.º 3965, Nov-Dez, pág. 95.

³³ Sobre aquela espécie de tributos, Alberto XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, 1974, págs. 57 e segs., José Casalta NABAIS, *Direito Fiscal*, 5.ª Edição, Almedina, 2009, págs. 26-27, e Casalta NABAIS e Suzana Tavares da SILVA, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 140, n.º 3965, Nov-Dez, pág. 94.

No caso concreto que nos ocupa – pagamento de uma tarifa ao sistema multimunicipal pelo utilizador do sistema municipal, em regime de substituição legal/coactiva de sistema (ou de cada um dos municípios que o integrem) -, propendemos para aproximar uma tal técnica de financiamento de serviços públicos – os sistemas multimunicipais - a esta última hipótese, surgindo aquela tarifa como um *espécie de “imposto indexado”* ou como uma *“contribuição especial”*, porque legalmente criada, estabelecida e imposta como instrumento de financiamento de um serviço público de titularidade e responsabilidade estadual – o sistema multimunicipal ao qual se encontra vinculado o sistema municipal, sendo que o utilizador-pagador apenas tem uma relação sinalagmática com este e nunca, por regra, nos termos do regime legal, com aquele. O que significa, no plano jurídico-constitucional, estar, tal *espécie de “imposto indexado”* ou *“contribuição especial”*, sujeito ao princípio da legalidade fiscal, tanto na dimensão de princípio de reserva de lei (formal) ou “reserva de lei do parlamento”, como na dimensão de reserva de lei material incorporadora dos elementos essenciais dos impostos.

Na situação que nos ocupa, cabe à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, como se referiu, fixar as tarifas para os sistemas de titularidade estatal, incluindo as devidas directamente pelos utilizadores finais aos sistemas multimunicipais - alínea c), do n.º 3 do artigo 5.º da Proposta de Lei n.º 125/XII) -, o que não se afigura de acordo com as referidas exigências constitucionais.

C - Conclusões

A análise do regime da Proposta de Lei n.º 140/XII e respectivo enquadramento no contexto do quadro evolutivo dos modelos de organização e de gestão dos sistemas multimunicipais e municipais da água admissíveis à luz de alguns princípios jurídico-constitucionais, permitiu-nos extrair algumas conclusões. Enumeramos algumas.

1.ª A Proposta de Lei n.º 140/XII (e também a Proposta de Lei n.º 125/XII) reconhece à ERSAR não apenas poderes de tutela substitutiva em relação aos municípios, mas também extensos e intensos poderes hierárquico-administrativos.

2.ª A Constituição apenas consente o exercício de uma tutela administrativa de legalidade sobre as autarquias locais, pois esta apenas “consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”.

3.ª No conceito constitucional de tutela não cabe a tutela substitutiva, pois que tal modo tutelar configura uma intromissão que aniquila o núcleo essencial do princípio da autonomia local, não devendo, sequer, tal possibilidade ser equacionada no quadro das “medidas tutelares restritivas da autonomia local”.

4.ª Os poderes hierárquico-normativos da ERSAR, nos termos em que são previstos, dificilmente podem ter-se como subsumíveis à previsão contida no artigo 241.º da Constituição, nos termos do qual autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar, na medida em que esta disposição seja –

ou deva ser – conjugada com o artigo 235.º, também da Constituição, por via do qual as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, o que implica o reconhecimento constitucional do poder de (auto)definir esses interesses e do poder de os (auto)gerir.

5.^a São igualmente constitucionalmente inadmissíveis os mencionados poderes hierárquico-administrativos que a Proposta de Lei reconhece à entidade reguladora ou lhe permite, em concreto, o seu exercício sobre os municípios.

6.^a Se já é questionável a admissibilidade, no domínio em causa na Consulta, de um fenómeno de substituição constitucional do Governo pelas autoridades reguladoras no exercício de típicos poderes da Administração clássica – poderes regulamentares -, *seguro é que tal fenómeno de substituição em caso algum poderá implicar a titularidade (originária) e o exercício de poderes que a Constituição não reconhece ao Governo, ou melhor, que a Constituição proíbe ao Governo* – o exercício de uma tutela substitutiva por via regulamentar e o exercício de poderes próprio de uma Administração de orientação e de direcção sobre as autarquias locais.

7.^a No actual quadro constitucional, a *tutela administrativa de regulação* sobre as autarquias locais, ainda que admissível, não poderá, contudo, num fenómeno de substituição constitucional ao Estado/Governo no plano regulatório, servir de argumento para “suster” o conceito e o regime jurídico-constitucional da tutela administrativa previsto para aquelas entidades.

8.^a A classificação fundamental de tributos, resultante quer da Constituição, quer da lei, aponta para duas grandes categorias - os impostos e as taxas - atendendo que, em termos de regime jurídico-constitucional, “as demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas” ou receitas parafiscais são equiparadas às taxas e as contribuições especiais são consideradas impostos, por força da lei.

9.^a No caso concreto, o pagamento de uma tarifa ao sistema multimunicipal pelo utilizador do sistema municipal, em regime de substituição legal/coactiva de sistema (ou de cada um dos municípios que o integrem), aproxima uma tal técnica de financiamento de serviços públicos – os sistemas multimunicipais – a uma espécie de “imposto indexado” ou a “contribuição especial”, porque legalmente criada, estabelecida e imposta como instrumento de financiamento de um serviço público de titularidade e responsabilidade estadual – o sistema multimunicipal ao qual se encontra vinculado o sistema municipal, sendo que o utilizador-pagador apenas tem uma relação sinalagmática com este e nunca, por regra, nos termos do regime legal, com aquele.

10.^a O que significa, no plano jurídico-constitucional, estar, tal espécie de “imposto indexado” ou “contribuição especial”, sujeito ao princípio da legalidade fiscal, tanto na dimensão de princípio de reserva de lei (formal) ou “reserva de lei do parlamento”, como na dimensão de reserva de lei material incorporadora dos elementos essenciais dos impostos.

11.^a Ora, no caso concreto, cabe à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos fixar as tarifas para os sistemas de titularidade estatal,

incluindo as devidas directamente pelos utilizadores finais aos sistemas multimunicipais - alínea c), do n.º 3 do artigo 5.º da Proposta de Lei n.º 125/XII) -, o que não se afigura de acordo com as referidas exigências constitucionais.

É este, salvo melhor, o nosso Parecer.

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 21 de Junho de 2013.

José Joaquim Gomes Canotilho
Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra


PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

DESPACHO

<input type="checkbox"/> Versador(a)	<input type="checkbox"/> UCGC(SA)	<input type="checkbox"/> DGAC
<input checked="" type="checkbox"/> GAP	<input type="checkbox"/> DMO	<input type="checkbox"/> UGPA
<input type="checkbox"/> GC	<input type="checkbox"/> DCM	<input type="checkbox"/> DCTDJ
<input type="checkbox"/> GMPC	<input type="checkbox"/> DVIA	<input type="checkbox"/> DAS
<input type="checkbox"/> DMRHMA	<input type="checkbox"/> DMPU	<input type="checkbox"/> DOME
<input type="checkbox"/> DI	<input type="checkbox"/> URN	<input type="checkbox"/> EU
<input type="checkbox"/> UAM(SAOA)	<input type="checkbox"/> DUP	<input type="checkbox"/> EF
<input type="checkbox"/> DMF	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> UNMF
<input type="checkbox"/> DFM	<input type="checkbox"/> DMASA	<input type="checkbox"/> EDJ
<input type="checkbox"/> SC	<input type="checkbox"/> UA	<input type="checkbox"/> EMPEA
<input type="checkbox"/> STLM	<input type="checkbox"/> US	
<input type="checkbox"/> UAD		

O Presidente.



51011400030

Por protocolo



008771 15-04 '14

*Para parte de reunião do dia...
mas é para aguardar a decisão.*

Exmo. Senhor Presidente 2014.04.16

da Câmara Municipal de Pombal 

Largo do Cardal

3100-440 POMBAL

14 de abril de 2014

*Solicita a Parpública
o relatório do trabalho
de análise, por parte
da empresa - perfil de 10,458 €
por mês.*

Assunto: Opção de Venda da Participação no Capital Social da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. no âmbito do Processo de Privatização da EGF

2014.04.16

*Envio
0.1002
16.04.14*



Exmo. Senhor Presidente,

Conforme resulta do Programa do XIX Governo Constitucional e da Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2012-2015, encontra-se em curso um processo visando a autonomização do setor dos resíduos do grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao setor privado, conforme evidenciado pela publicação da Lei n.º 35/2013, de 11 de junho e do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho.

No referido contexto, foi aprovado o processo de reprivatização da Empresa Geral do Fomento, SA ("EGF"), empresa totalmente detida pela AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A. ("AdP"), nos termos do Decreto-Lei n.º 45/2014, de 20 de março, e da Resolução de Conselho de Ministros n.º 30/2014, de 8 de abril ("Processo de Privatização").

O referido Processo de Privatização, o qual inclui um concurso público sob a condução da Parpública - Participações Públicas, SGPS, S.A., prevê e regula a atribuição, a cada

*2013: 6.793,64 €
(3,57% aumento)*



Município que detenha participações sociais no capital das entidades gestoras de sistemas multimunicipais de recolha e tratamento de resíduos urbanos de que a EGF é também acionista, de um direito de alienação da totalidade das referidas participações sociais (“Opção de Venda”) nas mesmas condições de venda das participações sociais detidas pelo Estado.

Saliente-se ainda que, nos termos do Processo de Privatização, os Municípios acionistas da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. que decidam não exercer a Opção de Venda serão, em qualquer caso, titulares de um direito de preferência na aquisição das ações que venham a ser objeto da Opção de Venda exercida por outros Municípios acionistas (“Direito de Preferência”).

Considerando que o Município presidido por V. Exa. detém uma participação social no capital da sociedade VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., entidade gestora do Sistema multimunicipal de triagem, recolha seletiva, valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos da Alta Estremadura, poderá, se assim o desejar, exercer a Opção de Venda nos termos e condições constantes da minuta de carta em anexo (“Carta”) a qual, caso tal corresponda à intenção de V. Exas. deverá ser assinada e remetida à AdP, até às 17h00 do dia 14 de maio de 2014.

Chama-se a atenção para o facto de que o preço final por cada ação poderá ser superior ao preço indicado na carta, dependendo da proposta que venha a ser escolhida.

O não envio desta Carta à AdP no prazo referido implicará a caducidade desta Opção de Venda.

Por esta via, os Municípios terão nova oportunidade de participar ativamente no processo de reestruturação do setor, já iniciado com a aprovação do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), do novo Regulamento Tarifário bem como dos novos Estatutos da ERSAR, a qual permitirá assegurar a continuidade, universalidade e qualidade na prestação dos serviços públicos essenciais de recolha e tratamento de resíduos urbanos.

Releve-se que este processo não prejudica a validade e cumprimento dos acordos parassociais e demais compromissos contratuais vigentes.

Quaisquer dúvidas ou pedidos de esclarecimentos sobre os temas abordados na presente carta poderão ser dirigidos por escrito à AdP, à atenção de Dr^a Cristina Rebelo Pereira cujos contactos mais diretos indicamos:

Morada: Rua Visconde Seabra, n.º 3, Piso 5, 1700-421 Lisboa

Fax: +351 212 469 439

Email: c.pereira@adp.pt

Com os nossos melhores cumprimentos,



Presidente do Conselho de Administração
Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A.



Presidente do Conselho de Administração
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA

ANEXO

[Papel timbrado do Município]

MINUTA DE CARTA

Exmo. Senhor Presidente do
Conselho de Administração da
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA
Rua Visconde de Seabra, n° 3
1700-421 Lisboa

[data]

Ref: Comunicação de Exercício de Opção de Venda da Participação no Capital Social da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. no âmbito do Processo de Privatização da EGF

Exmo. Senhor Presidente,

Fazemos referência à V. Carta ref° S1011400030, datada de 14 de abril de 2014 (“Carta Opção de Venda”), cujo teor declaramos conhecer e aceitar. Salvo quando do contexto resulte sentido diverso, os termos iniciados por maiúscula na presente carta terão o significado que lhes é atribuído na Carta Opção de Venda.

O Município, na qualidade de acionista da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. a qual é a entidade gestora do Sistema multimunicipal de triagem, recolha seletiva, valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos da Alta Estremadura, em cujo capital social detém uma participação de 9,52% (“Participação”) vem declarar que se obriga a vender à também acionista Empresa Geral do Fomento, SA (“EGF”) a totalidade (e não apenas parte) da sua Participação, livre de quaisquer ónus e encargos, desde que o preço de venda por ação seja no mínimo de € 10,458 (dez euros, quarenta e cinco cêntimos e oito decimas de cêntimo), o qual corresponde ao valor do capital próprio à data de 31 de dezembro de 2013 da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. dividido pelo número total de ações representativas do capital social da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A..

DDP
dm

Não obstante o atrás referido e sem que tal consubstancie uma obrigação, reserva-se o Município o direito de vender à EGF a sua Participação, por preço inferior ao acima identificado, tal como este Município venha a comunicar, por escrito, à AdP, no prazo máximo de 7 (sete) dias a contar da publicação da Resolução de Conselho de Ministro que selecione a entidade adjudicatária do Processo de Privatização.

Mais declaramos ter conhecimento de que a venda da totalidade da nossa Participação poderá vir a ser realizada a favor de outro(s) Município(s) acionista(s) da VALORLIS - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. que venha(m) a exercer o Direito de Preferência que lhe(s) foi atribuído nos termos do Processo de Privatização ("Direito de Preferência").

Em qualquer das situações, a venda da totalidade da nossa Participação (à EGF ou ao(s) Município(s) preferente(s)) será feita na mesma data ou em data próxima da venda das ações da EGF à entidade adjudicatária do Processo de Privatização.

Até à concretização da venda da Participação nos termos acima referidos, e como condição da mesma, obrigamo-nos a obter todos os consentimentos, aprovações e renúncias necessárias e, bem assim, a praticar todos os atos necessários com vista ao seu legítimo exercício.

Com os nossos melhores cumprimentos,

<input type="checkbox"/> Vereador(a)	<input type="checkbox"/> UC	<input type="checkbox"/> DCTD
<input checked="" type="checkbox"/> GAP	<input type="checkbox"/> DM	<input type="checkbox"/> DAD
<input type="checkbox"/> GC	<input type="checkbox"/> DPA	<input type="checkbox"/> DAME
<input type="checkbox"/> GMPC	<input type="checkbox"/> DAPU	<input type="checkbox"/> DJ
<input type="checkbox"/> DMRHMA	<input type="checkbox"/> DAP	<input type="checkbox"/> SP
<input type="checkbox"/> DI	<input type="checkbox"/> DAPU	<input type="checkbox"/> DAPM
<input type="checkbox"/> UAMISADA)	<input type="checkbox"/> DPN	<input type="checkbox"/> DPN
<input type="checkbox"/> DMF	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> DOP
<input type="checkbox"/> DFM	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> DOP
<input type="checkbox"/> SC	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> DOP
<input type="checkbox"/> STLM	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> DOP
<input type="checkbox"/> UAD	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> DOP
<input checked="" type="checkbox"/> <i>Sec. João António</i>	<input type="checkbox"/> DOP	<input type="checkbox"/> DOP

O Presidente,

GOVERNO DE PORTUGAL
MINISTÉRIO DO AMBIENTE,
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA

Exmo. Senhor
Dr.º Luís Diogo de Paiva Morão Alves Mateus
Presidente da Câmara Municipal de Pombal
Largo do Cardal
3100-440 POMBAL

Na sequência da carta enviada no passado dia 11 de março com informação sobre novo quadro ambiental, regulatório e legislativo que veio permitir a entrada de capital privado nas entidades gestoras de sistemas multimunicipais no setor dos resíduos, anexamos o projecto de diploma que concretiza as alterações nos estatutos da sociedade gestora do qual o Município a que preside é accionista.

Com vista a salvaguardar o cumprimento dos objectivos de serviço público propostos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) que serão consagrados nas Bases da Concessão das entidades de maioria privada, prevê-se a existência de um Concelho Consultivo, no qual têm assento todos os Presidentes da Câmara dos Municípios utilizadores do sistema, a quem compete o acompanhamento geral da atividade da sociedade, designadamente dos níveis de serviços praticados e da gestão das infraestruturas afetas à concessão.

Atendendo a que o calendário previsto no Programa de Assistência Financeira exige a rápida aprovação deste projeto de diploma em sede de Conselho de Ministros, solicitamos que nos façam chegar, caso assim o entendam, a vossa pronúncia, no prazo de 10 dias a partir da recepção da presente carta.

Lisboa, 15 de abril de 2014

O Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia,



Jorge Moreira da Silva





Ministério d.....

Decreto n.º

Na sequência da alteração da Lei de Delimitação de Setores pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, o Decreto-lei n.º 92/2013, de 11 de julho veio permitir a entrada de capital privado nas entidades gestoras de sistemas multimunicipais no setor dos resíduos, adaptando o quadro legal destas entidades, numa linha de continuidade, à evolução setorial nos últimos 20 anos.

O presente diploma vem concretizar essas alterações, e concluir o percurso iniciado pela alteração à Lei de Delimitação de Setores no que se refere à VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. Nesse âmbito, são introduzidas nos estatutos da referida sociedade as alterações estritamente necessárias a que se possa cumprir o que tais regimes preconizam. As restantes alterações agora aprovadas aos estatutos visam tão só adaptar os estatutos da Valorlis à sua efetiva realidade e à atual redação do Código das Sociedades Comerciais.

No sentido de reforçar que a abertura ao capital privado da entidade gestora estará sempre a par com a garantia, e o reforço, da prestação de um serviço público de acordo com os princípios da universalidade no acesso, continuidade e qualidade de serviço, eficiência e equidade dos preços, bem como de reforçar a garantia do cumprimento das metas ambientais fixadas no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020) e igualmente a proteção dos interesses dos municípios utilizadores e dos cidadãos servidos pelo sistema, e em linha com a nova Lei de Bases das concessões geridas por entidades de maioria privada, prevê-se a prestação de uma caução no valor de 5% do valor de negócios da empresa, e estabelece-se um conselho consultivo, no qual têm assento todos os presidentes da câmara dos municípios utilizadores do sistema gerido pela VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A, a quem compete o acompanhamento geral da atividade da sociedade, designadamente dos níveis de serviços praticados e da gestão das infraestruturas afetas à concessão.

Foram ouvidos os municípios acionistas da VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.

Artigo 1.º

Objeto

O presente decreto-lei procede à alteração do artigo 3.º e à revogação dos artigos 4.º, 6.º e 7.º, e n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 116/96, de 6 de agosto, e ao aditamento dos artigos 8.º e 9.º no mesmo diploma e à alteração dos estatutos da VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.

Artigo 2.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 116/96, de 6 de agosto

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 116/96, de 6 de agosto passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

1 — A exploração e gestão do sistema multimunicipal da Alta Estremadura é atribuída em regime de concessão exclusiva à VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., até 31 de dezembro de 2034.

2 — *(Revogado)*

3 — *(Revogado.)*

Artigo 3.º

Revogação de normas do Decreto-lei n.º 116/96, de 6 de agosto

São revogados os artigos 4.º 6.º e 7.º, e o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 116/96, de 6 de agosto.

Artigo 4.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 116/96, de 6 de agosto

São aditados ao Decreto-Lei n.º 116/96, de 6 de agosto os seguintes artigos:

Artigo 8.º

É criado um Conselho Consultivo, ao qual compete o acompanhamento da atividade geral da sociedade, designadamente dos níveis de serviços praticados e da gestão das infraestruturas afetas à concessão, fazendo dele parte, por inerência, os presidentes de todas câmaras municipais dos municípios utilizadores do sistema gerido pela VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., bem como os membros do conselho de administração e o fiscal único desta.

Artigo 9.º

1 — A VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. deve prestar em benefício do concedente uma caução destinada a garantir o cumprimento de todas as obrigações que para si emergem do contrato de concessão.

2 — O valor da caução é de 5% do volume de negócios da empresa no ano anterior da data sua prestação devendo esta ocorrer num prazo máximo de 90 dias após a VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. deixar de ser detida maioritariamente por entidades públicas.»

Artigo 5.º

Alteração aos Estatutos da VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.

1 — São revogados os artigos 6.º, 8.º, n.º 3, 9.º, n.ºs 1, 2 e 10.º, n.º 3 dos estatutos da VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.

2 — Os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º, 14.º, 16.º, 18.º, 19.º, 25.º, 26.º e 27.º dos estatutos da VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

1 — A sede social é no Aterro Sanitário de Leiria, Quinta do Banco – Parceiros, 2416-902 Leiria.

2 —

3 —

art. 2.º final?

Artigo 3.º

1 — A sociedade, tem por objeto social a exploração e gestão, em regime de serviço público, do sistema multimunicipal de tratamento e recolha seletiva de resíduos urbanos da Alta Estremadura.

2 — A exploração e a gestão referidas no número anterior compreendem:

a) A conceção e construção de todas as instalações necessárias ao tratamento de resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores, incluindo, nomeadamente, a construção de centrais de processamento, a construção de aterros e de estações de transferência, respetivos acessos e sua extensão, reparação e renovação de acordo com as exigências técnicas e com os parâmetros de sanidade e qualidade ambiental exigíveis;

b) A aquisição, manutenção e renovação de todos os equipamentos e meios de transporte necessários ao tratamento dos resíduos urbanos que deva receber;

c) A instalação, gestão, exploração, manutenção e renovação dos equipamentos necessários à recolha seletiva.

3 — A sociedade pode, desde que para o efeito esteja habilitada, exercer outras atividades para além daquelas que constituem o objeto da concessão, desde que consideradas complementares ou outras atividades nos termos do contrato de concessão e mediante autorização do concedente.

Artigo 4.º

No exercício da sua atividade a sociedade pode participar em quaisquer outras sociedades, ou entidades de natureza não societária, com objeto similar ou complementar do seu, desde que devidamente autorizada pela concedente.

Artigo 5.º

- 1 — O capital social é de €2.000.000,00, encontrando-se integralmente realizado.
- 2 — O capital social é representado por 400.000 ações com o valor nominal de €5,00 cada uma.

Artigo 8.º

- 1 — As ações são nominativas e assumem a forma escritural ou titulada.
- 2 —
- 3 — *(Revogado.)*
- 4 —
- 5 —

Artigo 9.º

- 1 — *(Revogado.)*
- 2 — *(Revogado.)*
- 3 — A transmissão de ações fica subordinada ao consentimento da sociedade.
- 4 — Existe direito de preferência dos acionistas na transmissão de ações, devendo o alienante informar cada um dos demais acionistas, por escrito desse facto, indicando o adquirente, o preço oferecido e, se este não for em dinheiro, o seu equivalente em dinheiro, bem como as demais condições de venda.
- 5 — Querendo o acionista transmitir ações, deve pedir o consentimento, por escrito, à sociedade, mediante carta registada com aviso de receção, identificando o previsto adquirente, indicando as contrapartidas oferecidas e a respetiva valoração, bem como as demais condições da projetada transmissão.
- 6 — A sociedade, deve pronunciar-se sobre o pedido de consentimento no prazo de 60 dias contados da data de receção da carta mencionada no número anterior.
- 7 — Se a sociedade, não se pronunciar dentro do prazo referido no número anterior, e sempre sem prejuízo do direito de preferência dos outros acionistas regulado neste artigo, é livre a transmissão das ações.
- 8 — É lícito recusar o pedido de consentimento com fundamento em qualquer interesse relevante da sociedade, devendo indicar-se sempre na deliberação o motivo da recusa.
- 9 — No caso de recusar licitamente o consentimento, a sociedade, fica obrigada a adquirir as ações por outra pessoa nas condições de preço e pagamento do negócio para que foi solicitado o consentimento.
- 10 — No caso previsto no número anterior, tratando-se de transmissão a título gratuito, ou provando a sociedade, que naquele negócio houve simulação de preço, a aquisição faz-se pelo valor real, determinado nos termos previstos no n.º 2 do artigo 105.º do Código das Sociedades Comerciais.
- 11 — A sociedade, caso aceite o pedido de consentimento ou caso não se pronuncie sobre o mesmo dentro do prazo referido no n.º 6, comunica a todos os acionistas titulares do direito de preferência na transmissão das ações em causa, a informação recebida, tendo estes um prazo de 30 dias a contar da sua receção para declararem se exercem o direito de preferência na aquisição de ações.

12 — Querendo vários acionistas preferir, as ações alienadas são distribuídas a cada um, incluindo ao primitivo adquirente, se já for acionista, na proporção das respetivas participações sociais.

Artigo 10.º

1 — Mediante deliberação dos sócios, a sociedade poderá amortizar as ações que forem penhoradas, arrestadas, arroladas, incluídas em massa insolvente ou, em geral, apreendidas no âmbito de qualquer ação judicial ou estiverem em condições de ser transmitidas judicialmente.

2 —

3 — *(Revogado.)*

o conselho administrativo?

Artigo 12.º

1 — São órgãos da sociedade a assembleia geral, o conselho de administração, o fiscal único e um fiscal único suplente.

2 — Os membros da mesa da assembleia geral e do conselho de administração, o fiscal único e o fiscal único suplente são eleitos em assembleia geral, por períodos de três anos, e podem ser reconduzidos uma ou mais vezes, contando-se como completo o ano civil em que foram eleitos.

Artigo 14.º

1 — Os acionistas com direito de voto poderão participar nas assembleias gerais desde que as ações estejam averbadas em seu nome no livro de registo da sociedade até 10 dias antes daquele em que a assembleia geral deve reunir em primeira convocatória.

2 —

Artigo 16.º

1 —

2 — A assembleia geral reunirá ainda sempre que o requeiram o conselho de administração, o fiscal único ou os acionistas que representem, pelo menos, 5 % do capital social.

Artigo 18.º

1 —

2 — Compete em especial à assembleia:

a) Deliberar sobre o relatório de gestão e as contas de exercício;

b)

c)

d)

3 —

Artigo 19.º

- 1 —
- 2 — Compete à assembleia geral eleger de entre os membros do conselho de administração o respetivo presidente, que tem voto de qualidade nas deliberações do conselho de administração.
- 3 —
- 4 —

Artigo 25.º

A fiscalização da sociedade compete a um fiscal único e a um suplente, ambos revisores oficiais de contas, eleitos em assembleia geral.

Artigo 26.º

- 1 — Compete ao conselho consultivo o acompanhamento da atividade geral da sociedade, designadamente dos níveis de serviços praticados pela mesma e da gestão das infraestruturas afetas à concessão.
- 2 — O conselho consultivo pode aprovar, quando tal lhe seja solicitado pelo concedente, por maioria dos membros presentes, pareceres não vinculativos nas matérias da sua competência.
- 3 — Fazem parte do conselho consultivo, por inerência, os presidentes das câmaras municipais servidos pela sociedade, bem como os membros do respetivo conselho de administração e o fiscal único.
- 4 — O conselho consultivo reúne uma vez no primeiro trimestre e outra vez no segundo semestre de cada ano, mediante convocatória do presidente do conselho de administração e extraordinariamente sempre que convocado para o efeito.

Artigo 27.º

(Anterior artigo 26.º)»

Artigo 6.º

Republicação

São republicados em anexo ao presente decreto-lei os estatutos da VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., com a redação atual.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

- 1- O presente diploma entra em vigor no dia a seguir ao da sua publicação, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 2- O artigo 2.º, o artigo 4.º e o n.º 2 do artigo 5.º do presente diploma na parte em que dá nova redação ao artigo 3.º e ao artigo 26.º dos estatutos da VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. só entram em vigor na data em que a VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. deixar de ser detida maioritariamente por entidades públicas.

[...]

ANEXO I

(a que se refere o artigo 4.º)

Republicação dos Estatutos da VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

A sociedade adota a denominação de VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., e durará por tempo indeterminado.

Artigo 2.º

- 1 — A sede social é no Aterro Sanitário de Leiria, Quinta do Banco – Parceiros, 2416-902 Leiria.
- 2 — Por deliberação do conselho de administração, a sede da sociedade pode ser deslocada para qualquer outro local dentro do mesmo concelho.
- 3 — Por deliberação do conselho de administração, poderá a sociedade criar, deslocar ou encerrar sucursais, agências, delegações ou outras formas locais de representação.

CAPÍTULO II

Objeto

Artigo 3.º

- 1 — A sociedade, tem por objeto social a exploração e gestão, em regime de serviço público, do sistema multimunicipal de tratamento e recolha seletiva de resíduos urbanos da Alta Estremadura.
- 2 — A exploração e a gestão referidas no número anterior compreendem:
 - a) A conceção e construção de todas as instalações necessárias ao tratamento de resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores, incluindo, nomeadamente, a construção de centrais de processamento, a construção de aterros e de estações de transferência, respetivos acessos e sua extensão, reparação e renovação de acordo com as exigências técnicas e com os parâmetros de sanidade e qualidade ambiental exigíveis;
 - b) A aquisição, manutenção e renovação de todos os equipamentos e meios de transporte necessários ao tratamento dos resíduos urbanos que deva receber;
 - c) A instalação, gestão, exploração, manutenção e renovação dos equipamentos necessários à recolha seletiva.
- 3 — A sociedade pode, desde que para o efeito esteja habilitada, exercer outras atividades para além daquelas que constituem o objeto da concessão, desde que

consideradas complementares ou outras atividades nos termos do contrato de concessão e mediante autorização do concedente.

Artigo 4.º

No exercício da sua atividade a sociedade pode participar em quaisquer outras sociedades, ou entidades de natureza não societária, com objeto similar ou complementar do seu, desde que devidamente autorizada pela concedente.

Artigo 5.º

- 1 — O capital social é de €2.000.000,00, encontrando-se integralmente realizado.
- 2 — O capital social é representado por 400.000 ações com o valor nominal de €5,00 cada uma.

Artigo 6.º

(Revogado)

Artigo 7.º

- 1 — Poderão ser emitidas ações preferenciais, sem voto, até ao montante máximo de 50% do capital social, nos termos e condições definidos na deliberação dos acionistas.
- 2 — Por deliberação dos acionistas, as ações preferenciais poderão ser sujeitas a remição, devendo ser feita pelo valor nominal das ações, eventualmente acrescido de um prémio determinado pela mesma deliberação.

Artigo 8.º

- 1 — As ações são nominativas e assumem a forma escritural ou titulada.
- 2 — Serão emitidos títulos que poderão representar 1, 5, 10, 100, 1000, 10000 ou 100000 ações, os quais poderão, em qualquer altura e a requerimento de qualquer acionista, que suportará o respetivo custo, ser substituídos por agrupamento ou divisão.
- 3 — *(Revogado.)*
- 4 — Os títulos serão assinados por dois administradores, podendo a assinatura ser de chancela por eles autorizada.
- 5 — Mediante prévia deliberação dos acionistas, é autorizada a emissão de ações escriturais ou a conversão de ações tituladas em escriturais, nos termos da legislação aplicável.

Artigo 9.º

- 1 — *(Revogado.)*
- 2 — *(Revogado.)*
- 3 — A transmissão de ações fica subordinada ao consentimento da sociedade.
- 4 — Existe direito de preferência dos acionistas na transmissão de ações, devendo o alienante informar cada um dos demais acionistas, por escrito desse facto, indicando o adquirente, o preço oferecido e, se este não for em dinheiro, o seu equivalente em dinheiro, bem como as demais condições de venda.
- 5 — Querendo o acionista transmitir ações, deve pedir o consentimento, por escrito, à sociedade, mediante carta registada com aviso de receção, identificando o previsto

adquirente, indicando as contrapartidas oferecidas e a respetiva valoração, bem como as demais condições da projetada transmissão.

6 — A sociedade, deve pronunciar-se sobre o pedido de consentimento no prazo de 60 dias contados da data de receção da carta mencionada no número anterior.

7 — Se a sociedade, não se pronunciar dentro do prazo referido no número anterior, e sempre sem prejuízo do direito de preferência dos outros acionistas regulado neste artigo, é livre a transmissão das ações.

8 — É lícito recusar o pedido de consentimento com fundamento em qualquer interesse relevante da sociedade, devendo indicar-se sempre na deliberação o motivo da recusa.

9 — No caso de recusar licitamente o consentimento, a sociedade, fica obrigada a adquirir as ações por outra pessoa nas condições de preço e pagamento do negócio para que foi solicitado o consentimento.

10 — No caso previsto no número anterior, tratando-se de transmissão a título gratuito, ou provando a sociedade, que naquele negócio houve simulação de preço, a aquisição faz-se pelo valor real, determinado nos termos previstos no n.º 2 do artigo 105.º do Código das Sociedades Comerciais.

11 — A sociedade, caso aceite o pedido de consentimento ou caso não se pronuncie sobre o mesmo dentro do prazo referido no n.º 6, comunica a todos os acionistas titulares do direito de preferência na transmissão das ações em causa, a informação recebida, tendo estes um prazo de 30 dias a contar da sua receção para declararem se exercem o direito de preferência na aquisição de ações.

12 — Querendo vários acionistas preferir, as ações alienadas são distribuídas a cada um, incluindo ao primitivo adquirente, se já for acionista, na proporção das respetivas participações sociais.

Artigo 10.º

1 — Mediante deliberação dos sócios, a sociedade poderá amortizar as ações que forem penhoradas, arrestadas, arroladas, incluídas em massa insolvente ou, em geral, apreendidas no âmbito de qualquer ação judicial ou estiverem em condições de ser transmitidas judicialmente.

2 — No caso de amortização de ações nos termos deste artigo, o montante da contrapartida da amortização será o que resultar da deliberação dos acionistas relativa à amortização, que tomará em consideração a situação líquida da sociedade resultante do último balanço aprovado.

3 — *(Revogado.)*

Artigo 11.º

1 — Poderão ser emitidas obrigações em qualquer das modalidades admitidas por lei, mediante deliberação dos acionistas ou do conselho de administração.

2 — Às obrigações emitidas pela sociedade aplica-se o disposto no n.º 4 do artigo 8.º.

CAPÍTULO III

Órgãos sociais

SECÇÃO I

Disposições gerais

Artigo 12.º

- 1 — São órgãos da sociedade a assembleia geral, o conselho de administração, o fiscal único e um fiscal único suplente.
- 2 — Os membros da mesa da assembleia geral e do conselho de administração, o fiscal único e o fiscal único suplente são eleitos em assembleia geral, por períodos de três anos, e podem ser reconduzidos uma ou mais vezes, contando-se como completo o ano civil em que foram eleitos.

Artigo 13.º

Uma minoria de acionistas que tenha votado contra a proposta que fez vencimento na eleição dos administradores tem direito a designar um administrador, contanto que essa minoria represente, pelo menos, 10 % do capital social.

SECÇÃO II

Assembleia geral

Artigo 14.º

- 1 — Os acionistas com direito de voto poderão participar nas assembleias gerais desde que as ações estejam averbadas em seu nome no livro de registo da sociedade até 10 dias antes daquele em que a assembleia geral deve reunir em primeira convocatória.
- 2 — A representação de acionistas em assembleia geral poderá fazer-se em qualquer pessoa, sendo instrumento suficiente de representação uma carta dirigida ao presidente da mesa da assembleia geral.

Artigo 15.º

- 1 — A mesa da assembleia geral é constituída por um presidente, um vice-presidente e um secretário.
- 2 — Compete ao presidente convocar assembleias gerais, dirigi-las e praticar quaisquer atos previstos na lei, nos presentes estatutos ou em deliberação dos acionistas.
- 3 — O presidente é substituído, nas suas faltas e impedimentos pelo vice-presidente.

Artigo 16.º

- 1 — A assembleia geral reunirá no 1.º trimestre subsequente ao encerramento do exercício anterior.
- 2 — A assembleia geral reunirá ainda sempre que o requeiram o conselho de administração, o fiscal único ou os acionistas que representem, pelo menos, 5 % do capital social.

Artigo 17.º

- 1 — As reuniões da assembleia geral serão convocadas com a antecedência e nos termos previstos na lei, podendo a convocação ser efetuada por carta registada, em substituição da publicação da convocatória, enquanto forem nominativas todas as ações da sociedade.
- 2 — A assembleia geral pode deliberar, em primeira convocação, desde que estejam presentes ou representados acionistas que detenham mais de dois terços do capital social.

3 — No aviso convocatório poderá logo fixar-se uma data alternativa para a reunião da assembleia geral, para o caso de a mesma não poder reunir na data inicialmente marcada por falta de quórum constitutivo, devendo entre as duas datas indicadas mediar mais de 15 dias.

Artigo 18.º

1 — Os acionistas podem deliberar sobre todos os assuntos que não sejam da competência exclusiva de outros órgãos sociais.

2 — Compete em especial à assembleia:

- a) Deliberar sobre o relatório de gestão e as contas de exercício;
- b) Deliberar sobre a proposta de aplicação dos resultados;
- c) Apreciar a administração e a fiscalização da sociedade;
- d) Eleger os membros dos órgãos sociais.

3 — Salvo quando a lei ou os presentes estatutos exigirem maioria qualificada superior, as deliberações da assembleia geral são tomadas com os votos correspondentes a ações que representem mais de 50% do capital social.

SECÇÃO III

Administração da sociedade

Artigo 19.º

1 — A administração da sociedade será exercida por um conselho de administração, composto por cinco membros.

2 — Compete à assembleia geral eleger de entre os membros do conselho de administração o respetivo presidente, que tem voto de qualidade nas deliberações do conselho de administração.

3 — A responsabilidade dos administradores poderá ser dispensada de caução, por deliberação da assembleia geral.

4 — As remunerações dos administradores serão fixadas pela assembleia geral ou por uma comissão de vencimentos por aquela nomeada.

Artigo 20.º

O conselho de administração terá os poderes de gestão e representação da sociedade que lhe forem cometidos por lei, pelos presentes estatutos e pelas deliberações dos acionistas.

Artigo 21.º

O conselho de administração poderá delegar num administrador a gestão corrente da sociedade, devendo a deliberação de delegação fixar os limites da mesma.

Artigo 22.º

A sociedade obriga-se perante terceiros pela assinatura conjunta de dois administradores, ou pela do administrador executivo.

Artigo 23.º

- 1 — O conselho de administração reúne sempre que for convocado pelo presidente ou por dois administradores.
- 2 — Independentemente do disposto no número anterior, o conselho de administração reunirá, pelo menos, uma vez por mês.
- 3 — Os membros do conselho de administração serão convocados, por escrito, com a antecedência mínima de cinco dias, salvo se a totalidade dos administradores estiver presente ou representada, ou se se tratar de reuniões com periodicidade fixa estabelecida em ata anterior e devidamente aprovada, casos em que é dispensada a convocatória.

Artigo 24.º

- 1 — O conselho de administração não poderá deliberar sem que esteja presente ou representada a maioria dos seus membros.
- 2 — As deliberações são tomadas pela maioria dos votos emitidos.
- 3 — Qualquer administrador poderá fazer-se representar em cada sessão por outro administrador, sendo que os poderes de representação conferidos devem constar de carta dirigida ao presidente, válida apenas para uma reunião.
- 4 — Qualquer administrador poderá votar por correspondência.

SECÇÃO IV

Fiscalização da sociedade

Artigo 25.º

A fiscalização da sociedade compete a um fiscal único e a um suplente, ambos revisores oficiais de contas, eleitos em assembleia geral.

Artigo 26.º

- 1 — Compete ao conselho consultivo o acompanhamento da atividade geral da sociedade, designadamente dos níveis de serviços praticados pela mesma e da gestão das infraestruturas afetas à concessão.
- 2 — O conselho consultivo pode aprovar, quando tal lhe seja solicitado pelo concedente, por maioria dos membros presentes, pareceres não vinculativos nas matérias da sua competência.
- 3 — Fazem parte do conselho consultivo, por inerência, os presidentes das câmaras municipais servidos pela sociedade, bem como os membros do respetivo conselho de administração e o fiscal único.
- 4 — O conselho consultivo reúne uma vez no primeiro trimestre e outra vez no segundo semestre de cada ano, mediante convocatória do presidente do conselho de administração e extraordinariamente sempre que convocado para o efeito.

CAPÍTULO IV
Disposições finais

Artigo 27.º

- 1 — O ano social coincide com o ano civil.
- 2 — Os resultados apurados em cada exercício, excetuada a parte destinada à constituição ou reintegração das reservas legal e de renovação e conservação, terão a aplicação que a assembleia geral deliberar.

- g) Os requisitos referentes às principais funções legais que a organização está autorizada a desempenhar só sejam aplicados ou directamente controlados por inspectores próprios seus ou por inspectores de outras organizações reconhecidas;
- h) Seja mantido um sistema de qualificação dos inspectores e de actualização contínua dos seus conhecimentos;
- i) Sejam mantidos registos que comprovem o cumprimento das normas aplicáveis nos domínios abrangidos pelos serviços prestados, bem como o bom funcionamento do sistema de qualidade; e
- j) Seja criado um sistema global de auditorias internas planeadas e documentadas relativas ao desempenho, em todos os locais de trabalho da organização, de actividades relacionadas com a qualidade.

7 — A organização deve demonstrar a sua capacidade para:

- a) Desenvolver e manter actualizado um conjunto próprio e adequado de regras e regulamentações relativas ao casco, às máquinas e às instalações eléctricas e de controlo cujo nível de qualidade seja o das normas técnicas internacionalmente reconhecidas, com base nas quais são emitidos os certificados da Convenção SOLAS e os certificados de segurança para navio de passageiros (no que se refere à estrutura do navio e aos sistemas de máquinas de bordo essenciais) e os certificados das linhas de carga (no que se refere à resistência do navio);
- b) Efectuar todas as inspecções e vistorias exigidas pelas convenções internacionais para a emissão de certificados, incluindo os meios de avaliar, utilizando pessoal profissional qualificado, a aplicação e a manutenção do sistema de gestão de segurança, tanto em terra como a bordo dos navios que deverão estar abrangidos na certificação.

8 — O sistema de qualidade da organização deve ser certificado por uma empresa de auditoria independente reconhecida pela administração do Estado em que está localizada.

9 — A organização deve permitir que colaborem no desenvolvimento das suas regras e ou regulamentações representantes da administração e outras partes interessadas.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Decreto-Lei n.º 116/96

de 6 de Agosto

A Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, abriu a possibilidade da criação de sistemas multimunicipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Dada a sua importância estratégica, definiram-se os sistemas multimunicipais como aqueles que sirvam pelo

menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional.

Na sequência dessa abertura, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, definiu o regime jurídico da gestão e exploração de sistemas que tenham por objecto a recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Os municípios da Batalha, Leiria, Marinha Grande, Ourém, Pombal e Porto de Mós emitiram parecer favorável à criação de um sistema multimunicipal. Tal sistema multimunicipal será explorado, em regime de concessão, por uma sociedade em cujo capital participarão os municípios referidos e uma entidade pública de natureza empresarial.

Para o efeito, pelo presente decreto-lei é criado o sistema multimunicipal da Alta Estremadura e aprovados os estatutos que regularão as relações societárias entre accionistas.

A atribuição da concessão fica condicionada à efectiva celebração do contrato de concessão com a sociedade agora criada, devendo, em simultâneo, ser celebrados os contratos de entrega e recepção, por forma a assegurar o pleno funcionamento do sistema.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

É criado o sistema multimunicipal de triagem, recolha selectiva, valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos da Alta Estremadura, integrando, como utilizadores originários, os municípios da Batalha, Leiria, Marinha Grande, Ourém, Pombal e Porto de Mós.

Artigo 2.º

1 — É constituída a sociedade VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A., adiante designada por sociedade.

2 — A sociedade rege-se pelo presente diploma, pela lei comercial e pelos seus estatutos.

Artigo 3.º

1 — A exploração e gestão do sistema multimunicipal da Alta Estremadura é adjudicada, em regime de concessão exclusiva, à VALORLIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A., nos termos do Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro, por um período de 25 anos.

2 — A atribuição da concessão opera-se mediante contrato administrativo a celebrar entre o Estado, representado pelo Ministro do Ambiente, e a sociedade referida no número anterior.

3 — Na data da celebração do contrato de concessão será prestada a caução referente à exploração.

Artigo 4.º

1 — Os municípios utilizadores devem articular os seus sistemas de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos com o sistema multimunicipal.

2 — A articulação entre os sistemas municipais de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos e o correspondente sistema multimunicipal será assegurada através dos contratos referidos no número seguinte.

3 — Em simultâneo com o contrato de concessão, serão celebrados entre os municípios referidos no artigo 1.º e a sociedade contratos de entrega, de recepção e de recolha selectiva de resíduos sólidos urbanos.

Artigo 5.º

1 — São aprovados os estatutos da sociedade, que figuram em anexo ao presente diploma.

2 — Os estatutos referidos no número anterior não carecem de redução a escritura pública, devendo o registo comercial ser feito officiosamente, sem taxas ou emolumentos, com base na publicação no *Diário da República*.

3 — As alterações aos estatutos regem-se pelas suas disposições e pela lei comercial.

Artigo 6.º

1 — São titulares originários das acções da sociedade os municípios da Batalha, Leiria, Marinha Grande, Ourém, Pombal e Porto de Mós e a Empresa Geral do Fomento, S. A.

2 — O capital social, no montante de 150 000 000\$, é representado por 150 000 acções, com o valor nominal unitário de 1000\$, repartidas da seguinte forma:

- a) Município da Batalha, 3705 acções da classe A;
- b) Município de Leiria, 28 566 acções da classe A;
- c) Município da Marinha Grande, 8961 acções da classe A;
- d) Município de Ourém, 11 502 acções da classe A;
- e) Município de Pombal, 14 277 acções da classe A;
- f) Município de Porto de Mós, 6489 acções da classe A;
- g) Empresa Geral do Fomento, S. A., 76 500 acções da classe A.

3 — As acções da classe A deverão representar, no mínimo, 51% do capital social com direito a voto e delas apenas poderão ser titulares pessoas colectivas de direito público ou outros entes públicos, nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio.

4 — A transmissão de acções em violação do disposto no número anterior é nula.

5 — Sem prejuízo do disposto no n.º 3, as acções da classe A poderão ser convertidas em acções da classe B a pedido do seu titular e mediante prévia deliberação da assembleia geral.

6 — A transmissão ou oneração, por qualquer forma, das acções da sociedade efectuada até 1 de Janeiro de 1999 carece de autorização do concedente ou de quem o represente.

Artigo 7.º

1 — A sociedade instalará os seguintes equipamentos e executará as seguintes actividades e obras, com as adaptações técnicas resultantes do desenvolvimento do projecto, nos termos do contrato de concessão:

- a) Implementação e desenvolvimento do sistema de recolha selectiva;
- b) Construção de centros de triagem e valorização de resíduos sólidos urbanos;
- c) Construção de estações de transferência;
- d) Construção de um aterro sanitário para resíduos sólidos urbanos e unidades de tratamento complementar;

e) Selagem das lixeiras existentes;

f) Outros equipamentos que se revelem necessários.

2 — Os projectos de construção das infra-estruturas, bem como as respectivas alterações, deverão ser previamente aprovados pelo Ministro do Ambiente, com dispensa de quaisquer outros licenciamentos.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 5 de Junho de 1996. — *António Manuel de Oliveira Guterres* — *António Luciano Pacheco de Sousa Franco* — *João Cardona Gomes Cravinho* — *Elisa Maria da Costa Guimarães Ferreira*.

Promulgado em 19 de Julho de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 22 de Julho de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

ANEXO

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

A sociedade adopta a denominação de VALOR-LIS — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A., e durará por tempo indeterminado.

Artigo 2.º

1 — A sede social é no Largo da República, concelho de Leiria, Câmara Municipal de Leiria.

2 — Por deliberação do conselho de administração, a sede da sociedade pode ser deslocada para qualquer outro local dentro do mesmo concelho.

3 — Por deliberação do conselho de administração, poderá a sociedade criar, deslocar ou encerrar sucursais, agências, delegações ou outras formas locais de representação.

CAPÍTULO II

Objecto

Artigo 3.º

1 — A sociedade tem por objecto social principal as actividades de recolha selectiva, triagem, tratamento e valorização de resíduos sólidos, nomeadamente através de:

- a) Promoção directa ou indirecta da concepção, construção e exploração de unidades integrantes dos sistemas de transporte, valorização, tratamento e destino final de resíduos sólidos;
- b) Prestação de serviços de gestão, fiscalização e assessoria técnica e administrativa a entidades públicas ou privadas que prossigam total ou parcialmente actividade do mesmo ramo.

2 — A sociedade poderá, desde que para o efeito esteja habilitada, exercer outras actividades para além

daquelas que constituem o objecto da concessão, desde que consideradas acessórias ou complementares e devidamente autorizadas pela concedente.

Artigo 4.º

No exercício da sua actividade a sociedade pode participar, originária ou derivadamente, no capital de outras sociedades, ainda que com objecto social diferente, ou ser parte em agrupamentos complementares de empresas, associações em participação ou consórcios, desde que devidamente autorizada pela concedente e a actividade possa ser considerada como acessória ou complementar do seu objecto social.

Artigo 5.º

1 — O capital social é de 150 000 000\$, encontrando-se realizado em 45 000 000\$, devendo o remanescente, na importância de 105 000 000\$, ser realizado em dinheiro, por uma ou mais vezes, até três anos contados da constituição da sociedade, de acordo com as chamadas do conselho de administração, feitas por escrito, mediante carta registada com aviso de recepção, com a antecedência mínima de 60 dias relativamente ao momento da realização das entradas.

2 — O capital social é representado por 150 000 acções da classe A, com o valor nominal de 1000\$ cada uma.

Artigo 6.º

1 — O conselho de administração poderá, por uma ou mais vezes, deliberar o aumento de capital até ao montante global de 325 470 000\$.

2 — Os aumentos de capital social serão realizados através da emissão de acções da classe A ou da classe B, ou das classes A e B, devendo as acções da classe A representar sempre, pelo menos, 51 % do capital social com direito a voto.

3 — A subscrição de acções da classe A é reservada aos accionistas titulares de acções do mesmo tipo.

4 — Os accionistas titulares de acções da classe A têm direito a subscrever um número de acções dessa classe proporcional ao número de acções da mesma classe de que já sejam titulares.

5 — Apenas poderão ser titulares das acções pertencentes à classe A os municípios utilizadores do sistema multimunicipal de tratamento de resíduos sólidos urbanos da Alta Estremadura e os entes públicos, entendidos estes nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio.

6 — Caso as acções da classe A possam, pela ocorrência de qualquer facto, passar a representar uma percentagem do capital social com direito a voto inferior à referida no n.º 2, a sociedade deverá proceder previamente a um aumento de capital social por emissão dessa classe de acções de forma a garantir o cumprimento daquele rácio.

7 — Desde que não seja ultrapassado o limite fixado no n.º 2, as acções da classe A poderão ser convertidas em acções da classe B a pedido do seu titular e mediante prévia deliberação favorável da assembleia geral.

Artigo 7.º

1 — Poderão ser emitidas acções preferenciais, sem voto, até ao montante máximo de 50% do capital social, nos termos e condições definidos na deliberação dos accionistas.

2 — Por deliberação dos accionistas, as acções preferenciais poderão ser sujeitas a remição, devendo ser feita pelo valor nominal das acções, eventualmente acrescido de um prémio determinado pela mesma deliberação.

Artigo 8.º

1 — As acções da classe A serão sempre nominativas; as acções da classe B serão nominativas, podendo, no entanto, ser convertidas ao portador, a pedido do accionista e mediante deliberação da assembleia geral.

2 — Serão emitidos títulos que poderão representar 1, 5, 10, 100, 1000, 10 000 ou 100 000 acções, os quais poderão, em qualquer altura e a requerimento de qualquer accionista, que suportará o respectivo custo, ser substituídos por agrupamento ou divisão.

3 — Os títulos representativos das acções deverão mencionar a classe de acções que incorporam.

4 — Os títulos serão assinados por dois administradores, podendo a assinatura ser de chancela por eles autorizada.

5 — Mediante prévia deliberação dos accionistas, é autorizada a emissão de acções escriturais ou a conversão de acções tituladas em escriturais, nos termos da legislação aplicável.

Artigo 9.º

1 — As acções da classe A apenas poderão ser transmitidas a favor dos demais accionistas da mesma classe de acções, a favor das entidades referidas no n.º 5 do artigo 6.º e, sempre sem prejuízo do aí disposto, no caso de cisão ou fusão de uma sociedade detentora desta classe de acções, para as sociedades que resultem dessa fusão ou cisão.

2 — A transmissão de acções em violação do disposto no número anterior é nula.

3 — Existe direito de preferência na transmissão de acções da classe A, primeiro, a favor da sociedade e, depois, a favor dos accionistas titulares da mesma classe de acções, devendo o alienante informar, por escrito, a sociedade desse facto, indicando o adquirente, o preço oferecido e, se este não for em dinheiro, o seu equivalente em dinheiro, bem como as demais condições de venda.

4 — A sociedade, caso não pretenda exercer o direito de venda, o que deverá decidir no prazo de 60 dias contados da data de recepção daquela comunicação, comunicará a todos os accionistas titulares da mesma classe de acções a informação recebida, tendo estes um prazo de 30 dias a contar da sua recepção para declararem se exercem o direito de preferência na aquisição das acções.

5 — Querendo vários accionistas preferir, as acções alienadas serão distribuídas a cada um, incluindo o respectivo adquirente, se já for accionista, na proporção das respectivas participações sociais.

6 — A sociedade, primeiro, e, depois, todos os accionistas, seja qual for a classe de acções de que sejam titulares, têm direito de preferência na alienação de acções nominativas da classe B, estando o respectivo exercício sujeito, com as devidas adaptações, às mesmas condições estabelecidas no número anterior.

Artigo 10.º

1 — Mediante deliberação dos sócios, a sociedade poderá amortizar as acções detidas com infracção do disposto no n.º 6 do artigo 9.º, ou quaisquer acções da classe A que forem penhoradas, arrestadas, arroladas, incluídas em massa falida ou, em geral, apreendidas no âmbito de qualquer acção judicial ou estiverem em condições de ser transmitidas judicialmente.

2 — No caso de amortização de acções nos termos deste artigo, o montante da contrapartida da amortização será o que resultar da deliberação dos accionistas relativa à amortização, que tomará em consideração a situação líquida da sociedade resultante do último balanço aprovado.

3 — A assembleia geral que deliberar a amortização nos termos dos números anteriores deliberará também o aumento do capital social por emissão de acções da classe A, de modo a restabelecer a percentagem, para esta classe de acções, prevista no n.º 2 do artigo 6.º

Artigo 11.º

1 — Poderão ser emitidas obrigações em qualquer das modalidades admitidas por lei, mediante deliberação dos accionistas ou do conselho de administração.

2 — Às obrigações emitidas pela sociedade aplica-se o disposto no n.º 4 do artigo 8.º

CAPÍTULO III

Órgãos sociais

SECÇÃO I

Disposições gerais

Artigo 12.º

1 — São órgãos da sociedade a assembleia geral, o conselho de administração e o revisor oficial de contas.

2 — Os membros da mesa da assembleia geral e do conselho de administração e o revisor oficial de contas são eleitos em assembleia geral, por períodos de três anos, e podem ser reconduzidos uma ou mais vezes, contando-se como completo o ano civil em que foram eleitos.

Artigo 13.º

Uma minoria de accionistas que tenha votado contra a proposta que fez vencimento na eleição dos administradores tem direito a designar um administrador, contanto que essa minoria represente, pelo menos, 10% do capital social.

SECÇÃO II

Assembleia geral

Artigo 14.º

1 — Os accionistas com direito de voto poderão participar nas assembleias gerais desde que as suas acções estejam registadas ou, no caso de acções ao portador não registadas, depositadas numa instituição de crédito ou na sociedade até 10 dias antes daquele em que a assembleia geral deva reunir em primeira convocatória.

2 — A representação de accionistas em assembleia geral poderá fazer-se em qualquer pessoa, sendo ins-

trumento suficiente de representação uma carta dirigida ao presidente da mesa da assembleia geral.

Artigo 15.º

1 — A mesa da assembleia geral é constituída por um presidente, um vice-presidente e um secretário.

2 — Compete ao presidente convocar assembleias gerais, dirigi-las e praticar quaisquer actos previstos na lei, nos presentes estatutos ou em deliberação dos accionistas.

3 — O presidente é substituído, nas suas faltas e impedimentos pelo vice-presidente.

Artigo 16.º

1 — A assembleia geral reunirá no 1.º trimestre subsequente ao encerramento do exercício anterior.

2 — A assembleia geral reunirá ainda sempre que o requeiram o conselho de administração, o revisor oficial de contas ou os accionistas que representem, pelo menos, 5% do capital social.

Artigo 17.º

1 — As reuniões da assembleia geral serão convocadas com a antecedência e nos termos previstos na lei, podendo a convocação ser efectuada por carta registada, em substituição da publicação da convocatória, enquanto forem nominativas todas as acções da sociedade.

2 — A assembleia geral pode deliberar, em primeira convocação, desde que estejam presentes ou representados accionistas que detenham mais de dois terços do capital social.

3 — No aviso convocatório poderá logo fixar-se uma data alternativa para a reunião da assembleia geral, para o caso de a mesma não poder reunir na data inicialmente marcada por falta de quórum constitutivo, devendo entre as duas datas indicadas mediar mais de 15 dias.

Artigo 18.º

1 — Os accionistas podem deliberar sobre todos os assuntos que não sejam da competência exclusiva de outros órgãos sociais.

2 — Compete em especial à assembleia:

- a) Deliberar sobre o relatório do conselho de administração e as contas de exercício;
- b) Deliberar sobre a proposta de aplicação dos resultados;
- c) Apreciar a administração e a fiscalização da sociedade;
- d) Eleger os membros dos órgãos sociais.

3 — Salvo quando a lei ou os presentes estatutos exigirem maioria qualificada superior, as deliberações da assembleia geral são tomadas com os votos correspondentes a acções que representem mais de 50 % do capital social.

SECÇÃO III

Administração da sociedade

Artigo 19.º

1 — A administração da sociedade será exercida por um conselho de administração composto por três membros.

2 — Compete à assembleia geral eleger de entre os membros do conselho de administração, o respectivo presidente.

3 — A responsabilidade dos administradores poderá ser dispensada de caução por deliberação da assembleia geral.

4 — As remunerações dos administradores serão fixadas pela assembleia geral ou por uma comissão de vencimentos por aquela nomeada.

Artigo 20.º

O conselho de administração terá os poderes de gestão e representação da sociedade que lhe forem cometidos por lei, pelos presentes estatutos e pelas deliberações dos accionistas.

Artigo 21.º

O conselho de administração poderá delegar num administrador a gestão corrente da sociedade, devendo a deliberação de delegação fixar os limites da mesma.

Artigo 22.º

A sociedade obriga-se perante terceiros pela assinatura conjunta de dois administradores, ou pela do administrador executivo.

Artigo 23.º

1 — O conselho de administração reúne sempre que for convocado pelo presidente ou por dois administradores.

2 — Independentemente do disposto no número anterior, o conselho de administração reunirá, pelo menos, uma vez por mês.

3 — Os membros do conselho de administração serão convocados, por escrito, com a antecedência mínima de cinco dias, salvo se a totalidade dos administradores estiver presente ou representada, ou se se tratar de reuniões com periodicidade fixa estabelecida em acta anterior e devidamente aprovada, casos em que é dispensada a convocatória.

Artigo 24.º

1 — O conselho de administração não poderá deliberar sem que esteja presente ou representada a maioria dos seus membros.

2 — As deliberações são tomadas pela maioria dos votos emitidos.

3 — Qualquer administrador poderá fazer-se representar em cada sessão por outro administrador, sendo que os poderes de representação conferidos devem constar de carta dirigida ao presidente, válida apenas para uma reunião.

4 — Qualquer administrador poderá votar por correspondência.

SECÇÃO IV

Fiscalização da sociedade

Artigo 25.º

A fiscalização da sociedade compete a um revisor oficial de contas, eleito em assembleia geral.

CAPÍTULO IV

Disposições finais

Artigo 26.º

1 — O ano social coincide com o ano civil.

2 — Os resultados apurados em cada exercício, exceptuada a parte destinada à constituição ou reintegração das reservas legal e de renovação e conservação, terão a aplicação que a assembleia geral deliberar.

Artigo 27.º

A assembleia geral da sociedade fica convocada para se reunir, na sede social, pelas 15 horas do 22.º dia útil após a publicação do presente diploma, para eleição dos titulares dos cargos sociais e aprovação do respectivo estatuto remuneratório.

Decreto-Lei n.º 117/96

de 6 de Agosto

A Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, abriu a possibilidade da criação de sistemas multimunicipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Dada a sua importância estratégica, definiram-se os sistemas multimunicipais como aqueles que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional.

Na sequência dessa abertura, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, definiu o regime jurídico da gestão e exploração de sistemas que tenham por objecto a recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Os municípios de Braga, Póvoa de Lanhoso e Vieira do Minho emitiram parecer favorável à criação de um sistema multimunicipal. Tal sistema municipal será explorado, em regime de concessão, por uma sociedade em cujo capital participarão os municípios referidos e uma entidade pública de natureza empresarial.

Para o efeito, pelo presente decreto-lei é criado o sistema multimunicipal do Baixo Cávado e aprovados os estatutos que regularão as relações societárias entre accionistas.

A atribuição da concessão fica condicionada à efectiva celebração do contrato de concessão com a sociedade agora criada, devendo, em simultâneo, ser celebrados os contratos de entrega e recepção, por forma a assegurar o pleno funcionamento do sistema.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º I do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

É criado o sistema multimunicipal de triagem, recolha selectiva, valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos do Baixo Cávado, integrando, como utilizadores originários, os municípios de Braga, Póvoa de Lanhoso e Vieira do Minho.

Artigo 2.º

1 — É constituída a sociedade BRAVAL — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A., adiante designada por sociedade.

Decreto-Lei n.º [•]/[•], de [•] de [•]

A reorganização do setor dos resíduos é um dos grandes desafios a que o Governo se propôs, em vista da resolução de problemas ambientais e dos problemas vigentes de sustentabilidade económico-financeira deste setor.

A Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, que alterou a Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, veio dar o primeiro passo no sentido da pretendida reorganização do setor. Nos termos da alteração introduzida, passou a ser possível que a exploração e gestão de sistemas multimunicipais sejam atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por empresas do setor privado, viabilizando-se, assim, a maior participação do setor privado neste setor.

Complementarmente, o Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, veio dar mais um passo no sentido da implementação da estratégia governamental para os setores da água e saneamento e dos resíduos. No que respeita ao primeiro, prevê-se a possibilidade de criação, exclusivamente por via legislativa, de sistemas multimunicipais por agregação de sistemas existentes. Já a respeito da reorganização do setor dos resíduos, o Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, introduziu apenas as modificações necessárias à viabilização, no setor dos resíduos, da alienação do capital social das entidades gestoras de sistemas multimunicipais a privados.

Finalmente, o Governo tomou a decisão de privatização da Empresa Geral do Fomento, S.A. (EGF), *sub-holding* do grupo Águas de Portugal para o setor dos resíduos, tendo sido já publicado o Decreto-Lei n.º 45/2014, de 20 de março, que aprova o processo de reprivatização da EGF, e dá assim concretização à medida, prevista no respetivo Programa de Governo, de autonomização do setor dos resíduos do Grupo Águas de Portugal, mediante a sua abertura ao setor privado. A alienação do capital social da EGF a entidades privadas tem como consequência a alteração da natureza jurídica das atuais entidades

gestoras dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos, das quais a EGF é acionista maioritário. Com efeito, tais entidades gestoras deixarão, assim, de ser empresas públicas, passando a ser detidas, maioritariamente, por uma empresa privada (a EGF privatizada) e, minoritariamente, pelos municípios utilizadores de cada sistema que não tenham vendido a sua participação social. Esta opção não implica, contudo, qualquer alteração das obrigações contratuais assumidas entre acionistas, nomeadamente em acordos parassociais, cujo respeito se pretende assegurar.

Neste quadro, o Governo considera imprescindível rever o regime jurídico aplicável à atuação das entidades gestoras de sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, adaptando-o à nova realidade que surgirá com a concretização da venda da EGF. Efetivamente, o regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de novembro, que aprova também as bases do contrato de concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos urbanos, está pensado para a exploração e gestão dos sistemas por empresas públicas, sobre as quais, de resto, o Governo dispõe de poderes de fiscalização, direção, autorização, aprovação e suspensão dos respetivos atos.

Atendendo à existência de entidades gestoras que não são atualmente detidas pela EGF e, bem assim, à possibilidade de virem a ser criados outros sistemas multimunicipais concessionados a entidades de natureza pública, optou-se por manter em vigor o Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de novembro, criando-se paralelamente um regime jurídico novo aplicável apenas aos sistemas multimunicipais geridos por concessionárias com capitais exclusiva ou maioritariamente privados. Por conseguinte, o presente decreto-lei ajusta o regime jurídico aplicável à exploração e gestão destes sistemas municipais à circunstância de serem geridos por entidades privadas, afastando-se determinadas regras que apenas faziam sentido no quadro de sistemas concessionados a empresas públicas e prevendo-se novas regras que pretendem reforçar o controlo pelo Estado concedente sobre a atividade da concessionária privada, em homenagem ao cumprimento dos objetivos de serviço público

subjacente à atividade concessionada, *maxime* a universalidade no acesso, a continuidade, a qualidade e a eficiência de serviço. Procura-se também, em matéria de regime económico-financeiro, salvaguardar a aplicação do regulamento tarifário a emitir pela entidade reguladora do setor, nos termos da Lei n.º 10/2014, de 6 de março. Finalmente, são adotadas algumas disposições transitórias destinadas a assegurar a aplicação deste novo regime em articulação com o processo de privatização da EGF.

Assim:

Nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

1 - O presente diploma consagra o regime jurídico da concessão da exploração e da gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, atribuída a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados.

2 - A exploração e a gestão referidas no número anterior abrangem a conceção, a construção, a aquisição, a extensão, a reparação, a renovação, a manutenção e a otimização de obras e equipamentos necessários ao exercício daquelas atividades.

3 - São aprovadas as bases da concessão da exploração e gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, atribuída a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados, anexas ao presente diploma e que dele fazem parte integrante.

Artigo 2.º

Criação de sistemas multimunicipais

A criação de sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, realizada nos termos do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, e do presente diploma, tem por objetivo garantir a universalidade, qualidade, eficiência e continuidade dos serviços públicos de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, bem como o cumprimento de metas ambientais associadas a essas atividades.

Artigo 3.º

Serviço público

1 - A exploração e a gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores consubstanciam um serviço público a exercer em regime de exclusividade.

2 - A concessionária deve desempenhar as atividades concessionadas de acordo com as exigências de um regular e eficiente funcionamento do serviço público e adotar os melhores padrões de qualidade disponíveis em cada momento, nos termos das disposições aplicáveis do contrato de concessão.

3 - A exploração e a gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos visa contribuir para o saneamento público e para o bem-estar das populações, assegurando, nomeadamente:

- a) O tratamento de resíduos urbanos por forma a contribuir para o cumprimento das metas nacionais em matéria de ambiente;
- b) O tratamento de resíduos urbanos de forma a assegurar a continuidade da prestação do serviço, incluindo a manutenção permanente de capacidade de tratamento;
- c) A promoção e a implementação das ações necessárias a uma correta política de gestão de resíduos urbanos, nomeadamente no que respeita à sua adequada separação, redução e valorização;
- d) A prestação de serviço de acordo com regras e procedimentos certificados que assegurem a minimização dos seus riscos;

e) O controlo dos custos através da racionalidade e eficácia dos meios utilizados nas suas diversas fases.

4 - Salvo em caso de força maior, nos termos previstos nas bases anexas, a concessionária, sempre que ocorra a impossibilidade de assegurar a receção e o tratamento dos resíduos urbanos nos termos previstos no contrato, com prejuízo da garantia da continuidade do serviço e do cumprimento da legislação aplicável, dos objetivos de serviço público definidos e dos parâmetros de sanidade e qualidade ambiental exigíveis, deve promover a entrega e o tratamento dos resíduos urbanos noutra sistema de tratamento de resíduos, com capacidade para o efeito e tendo em conta a minimização dos custos associados, até que seja restabelecida a normalidade do funcionamento do sistema por si gerido.

5 - A entidade gestora do sistema de tratamento de resíduos referido no número anterior fica autorizada a receber e a tratar os resíduos gerados no sistema multimunicipal gerido pela concessionária durante o período previsto no número anterior.

Artigo 4.º

Contrato de concessão

A concessão da exploração e da gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos opera-se por contrato administrativo a celebrar entre o Estado Português, representado pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente, e uma entidade de capitais exclusiva ou maioritariamente privados, nos termos das bases anexas ao presente diploma.

Artigo 5.º

Articulação entre a concessionária e os municípios utilizadores

1 - Sem prejuízo da responsabilidade da concessionária em matéria de recolha seletiva nos termos do presente decreto-lei e bases anexas, os municípios utilizadores devem articular os seus sistemas de recolha e

transporte de resíduos urbanos com o sistema multimunicipal explorado e gerido pela concessionária de modo a assegurar o cumprimento do disposto no número seguinte.

2 - Os municípios são obrigados a entregar à concessionária do sistema multimunicipal do qual são utilizadores todos os resíduos urbanos cuja gestão se encontre sob sua responsabilidade, nos termos da legislação aplicável, gerados nas respetivas áreas e que se incluam no objeto da concessão.

3 - Sem prejuízo da responsabilidade civil a que haja lugar nos termos gerais e da aplicação das sanções contratual ou regulamentarmente previstas, os municípios utilizadores que violem o dever previsto no número anterior devem pagar à concessionária o valor correspondente à aplicação do tarifário em vigor à quantidade de resíduos desviada do sistema multimunicipal gerido pela concessionária, comprovadamente determinada pela entidade reguladora do setor, bem como o valor correspondente a outras receitas diretas que a concessionária teria obtido a partir da referida quantidade de resíduos desviada, nomeadamente associadas à redução da produção de energia elétrica ou materiais recicláveis.

4 - A articulação entre os sistemas municipais de recolha e transporte de resíduos urbanos e o sistema multimunicipal é assegurada através de contratos de entrega e receção, celebrados entre a concessionária e cada um dos municípios, os quais preveem a definição de pontos para entrega dos resíduos urbanos a tratar.

5 - A modificação objetiva dos contratos de concessão, designadamente ao nível dos pressupostos económico-financeiros e do respetivo prazo, determina a correspondente adaptação dos contratos de entrega e receção em vigor, designadamente a respetiva extensão por forma a que o respetivo termo coincida com o termo da concessão.

6 - Os resíduos entregues à concessionária por cada utilizador do sistema multimunicipal devem ser registados, podendo ser consideradas as origens e características dos resíduos entregues, desde que tal se encontre previsto nos contratos referidos no n.º 4.

7 - As faturas a emitir pela concessionária relativas aos serviços prestados aos utilizadores do sistema multimunicipal têm uma periodicidade mensal, sendo o prazo de pagamento de 60 (sessenta) dias.

8 - Às dívidas dos utilizadores do sistema multimunicipal em mora é aplicável o regime dos juros comerciais, bem como um prazo de prescrição de dois anos após a emissão das respetivas faturas.

9 - As tarifas a aplicar aos utilizadores produzem efeitos a partir do primeiro dia do exercício económico a que respeitam, independentemente da data da respetiva aprovação.

10 - A necessidade de articulação prevista no n.º 1 cessa quando razões ponderosas de interesse público, reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área do ambiente, o justifiquem.

Artigo 6.º

Termo do prazo de concessão

1 - No termo da concessão, os bens afetos à concessão que sejam propriedade da concessionária transferem-se, livres de quaisquer ónus ou encargos, nos termos previstos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, e nas bases anexas ao presente decreto-lei, para uma entidade intermunicipal, associação de municípios para a realização de fins especiais, representativa de todos os municípios utilizadores do sistema multimunicipal, ou para o conjunto de todos os municípios utilizadores, mediante o exercício do respetivo direito de opção e o pagamento à concessionária do valor a que esta tenha direito.

2 - Nos casos de não exercício do direito de opção ou de não pagamento à concessionária do montante previsto no número anterior, os bens previstos no número anterior revertem para o Estado, nos termos estabelecidos nas bases anexas.

3 - No termo da concessão, transferem-se para a entidade transmissória dos bens a que se referem os números anteriores os direitos e as relações jurídicas referidos no n.º 3 da base XI, nos termos previstos na base LII.

Artigo 7.º

Disposições aplicáveis

As concessões a que o presente diploma se refere regem-se pelo disposto na Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, com a última redação dada pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, pelas disposições aplicáveis do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, pelo presente decreto-lei e demais legislação aplicável à atividade concessionada e pelos respetivos contratos.

Artigo 8.º

Aplicação no tempo

1 - O presente decreto-lei é aplicável às concessões atribuídas após a respetiva entrada em vigor.

2 - O presente decreto-lei é ainda aplicável às concessões em curso, cujas entidades gestoras passem a ser entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados na vigência do presente decreto-lei, nos termos do disposto nos artigos seguintes.

Artigo 9.º

Adaptação das concessões em curso

1 - Os contratos de concessão em vigor à data do início de vigência do presente decreto-lei e celebrados com entidades gestoras de sistemas multimunicipais cujo capital social passe a ser detido exclusiva ou maioritariamente por entidades privadas devem, no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da data em que a alienação a entidades privadas do capital social das referidas entidades gestoras ou dos respetivos acionistas produza efeitos, ser objeto de modificação contratual, em vista da adaptação do seu conteúdo ao presente decreto-lei e bases anexas.

2 - A modificação contratual prevista no número anterior produz efeitos no dia seguinte ao da respetiva outorga.

3 - A modificação contratual prevista no n.º 1 apenas pode ser outorgada após a apresentação pela concessionária de comprovativo da prestação de caução a favor do concedente, no valor correspondente a 5% do volume de negócios da concessionária no ano anterior ao da outorga da modificação contratual em causa, destinada a garantir o cumprimento de todas as obrigações que para si emergem do contrato de concessão tal como modificado.

4 - À caução prestada nos termos do número anterior não é aplicável o disposto no n.º 2 da base XXXII, aprovada em anexo ao presente decreto-lei.

5 - As atividades não principais cujo exercício pela concessionária se encontre, à data da produção de efeitos da modificação contratual prevista no n.º 1, autorizado nos termos da lei e dos respetivos contratos de concessão mantêm-se autorizadas à concessionária como atividades complementares ou outras atividades, consoante o caso, para efeitos do disposto nas bases anexas.

6 - Para efeitos do disposto no n.º 1 da base L anexa ao presente decreto-lei, o prazo contratual a considerar é o período compreendido entre a data da produção de efeitos da modificação contratual prevista no n.º 1 e o último dia da concessão.

Artigo 10.º

Adaptação dos contratos em vigor celebrados com os municípios utilizadores

1 - Os contratos de entrega e receção de resíduos e os contratos de cedência de infraestruturas em vigor nas concessões em curso devem ser modificados por forma a ficarem adaptados às condições do contrato de concessão, tal como modificado nos termos do n.º 1 do artigo anterior.

2 - Enquanto não ocorrer a modificação referida no número anterior, as relações contratuais entre as concessionárias e os utilizadores rege-se pelo disposto nos contratos existentes em tudo o que não contrarie o disposto no contrato de concessão modificado.

Artigo 11.º

Regime regulatório transitório

1 - Nos casos em que a data de produção de efeitos da modificação contratual prevista no n.º 1 do artigo 9.º ocorra no ano da publicação do presente decreto-lei ou no ano imediatamente subsequente, as tarifas a aplicar pela concessionária, desde aquela data até ao termo do primeiro ano civil subsequente àquele em que ocorra a publicação do presente decreto-lei, correspondem às tarifas aprovadas para 2014, atualizadas de acordo com o índice de preços no consumidor publicado pela entidade legalmente competente para a sua divulgação, sem prejuízo das tarifas plurianuais que se encontrem em vigor à data de produção de efeitos da modificação contratual prevista no n.º 1 do artigo 9.º.

2- Para efeitos do disposto nas bases anexas, o primeiro período regulatório aplicável às concessões a que se refere o número anterior inicia-se no primeiro dia do segundo ano civil subsequente àquele em que ocorra a publicação do presente decreto-lei.

3 - O conjunto de bens e meios afetos aos contratos de concessão, celebrados pelas concessionárias que se encontrem na situação prevista no n.º 1, consideram-se afetos à concessão para efeitos das bases anexas e integram a base de ativos relevante para efeitos de apuramento dos proveitos permitidos definidos nas referidas bases, sendo o respetivo valor contabilístico apurado por referência aos custos incorridos com a respetiva aquisição.

4 - Quando seja estimada uma variação anual de tarifas superior a 2%, aos proveitos anualmente permitidos à concessionária, definidos nos termos das bases anexas, pode ser deduzido, se positivo, o montante correspondente ao acréscimo de gastos referente a amortizações acumuladas de investimento contratual por realizar, deduzido do montante de imposto diferido que lhe está associado e do valor contabilístico líquido de amortizações e subsídios do conjunto de bens e ativos que não venham a integrar a base de ativos da concessionária relevante para efeitos de apuramento dos proveitos permitidos nos termos das bases anexas (saldo).

5 - A dedução do saldo, prevista no número anterior, deve ser realizada na medida do necessário para que a variação anual da tarifa não exceda 2% e, no caso de o saldo se revelar insuficiente para esse efeito, deve ser deduzida a totalidade do saldo.

6 - O saldo previsto no n.º 4 é apurado com base na informação registada nas últimas demonstrações financeiras da concessionária disponíveis imediatamente antes do início do primeiro período regulatório.

7 - O saldo, previsto no n.º 4, eventualmente existente no termo da concessão é deduzido ao valor a que a Concessionária tem direito nos termos do n.º 5 da base LII das bases anexas.

8 - Para efeitos do disposto nas bases anexas, não são reconhecidos quaisquer desvios de recuperação de gastos, positivos ou negativos, à data de início do primeiro período regulatório.

Artigo 12.º

Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de [...] de [...] de 2014.

O Primeiro-Ministro

A Ministra das Finanças

O Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia

ANEXO

Bases da concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento e recolha seletiva de resíduos urbanos geridos por sociedades de capital total ou maioritariamente privado

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES E PRINCÍPIOS GERAIS

Base I

Definições

1 - Para efeitos das presentes bases e salvo se do contexto claramente resultar sentido diferente, os termos abaixo indicados têm, independentemente de serem usados com maiúscula, os seguintes significados:

- a) Aterro - instalação de eliminação de resíduos através da sua deposição acima ou abaixo da superfície natural, tal como definido na alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto, incluindo: (i) as instalações de eliminação internas, considerando-se como tal os aterros onde o produtor de resíduos efetua a sua própria eliminação de resíduos no local de produção e (ii) uma instalação permanente, considerando-se como tal a que tiver uma vida útil superior a um ano, usada para armazenagem temporária;
- b) Atividade principal - atividade relativa à exploração e à gestão de sistema de multimunicipal de resíduos urbanos, objeto do contrato de concessão, compreendendo o tratamento de resíduos urbanos resultantes da recolha indiferenciada e a recolha seletiva de resíduos urbanos, incluindo a respetiva triagem;
- c) Atividades complementares - atividades que, não se integrando na atividade principal, utilizam ativos afetos a esta, permitindo otimizar a respetiva rentabilidade;

- d) Concedente - o Estado Português, representado pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente;
- e) Concessão - o conjunto de direitos e obrigações atribuído à Concessionária por intermédio do contrato de concessão e demais regulamentação aplicável;
- f) Concessionária - a entidade a quem é atribuída a concessão;
- g) Contrato de concessão - o contrato celebrado entre o Concedente e a Concessionária que tem por objeto as atividades referidas na base II, e todos os aditamentos e alterações que o mesmo vier a sofrer;
- h) Ecocentros - centros de receção dotados de equipamentos de grande capacidade para a deposição seletiva de materiais passíveis de valorização, tais como papel, cartão, embalagens de plástico, vidro, metal e madeira, aparas de jardim, objetos volumoso fora de uso, pequenas quantidades de resíduos urbanos perigosos ou outros materiais que venham a ter viabilidade técnica de valorização;
- i) Ecopontos - conjunto de contentores preparados para a deposição multimaterial de resíduos para reciclagem designadamente papel e cartão, embalagens de vidro, embalagens de plástico e metal, cartão de alimentos líquidos ou outros materiais para valorização;
- j) Outras atividades - todas as atividades que a Concessionária esteja autorizada a desenvolver que não estejam integradas nas atividades principais e não sejam reconduzíveis às atividades complementares;
- k) Recolha seletiva - a recolha de resíduos urbanos nos ecopontos, nos ecocentros e noutros pontos específicos de recolha localizados no âmbito geográfico da concessão, incluindo a respetiva triagem e a respetiva entrega às entidades licenciadas para a sua retoma, de forma a manter o fluxo de resíduos separados por papel e cartão, embalagens de vidro e embalagens de plástico, metal, madeira e cartão

para líquidos alimentares, com vista a facilitar o respetivo tratamento específico;

l) Regulamento tarifário - o regulamento, emitido pela entidade reguladora do setor, nos termos da lei;

m) Resíduos de construção e demolição - o resíduo proveniente de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação e demolição e da derrocada de edificações, tal como definido na alínea gg) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro.

n) Resíduos urbanos - os resíduos provenientes de habitações ou que, pela sua natureza ou composição, a estes sejam semelhantes;

o) Resíduos urbanos de grandes produtores - quaisquer resíduos urbanos que, pela sua natureza ou composição, sejam semelhantes aos resíduos produzidos nas habitações, nomeadamente os produzidos por particulares ou provenientes do setor de serviços, de estabelecimentos comerciais, hospitalares e industriais, cuja produção diária seja superior a 1100 litros;

p) Resíduos industriais não perigosos - os resíduos gerados em processos produtivos industriais, bem como os que resultem das atividades de produção e distribuição de eletricidade, gás e água, que não apresentem características de perigosidade;

2 - Os termos definidos no número anterior no singular podem ser utilizados no plural, e vice-versa, com a correspondente alteração do respetivo significado, salvo se do contexto resultar claramente o inverso.

Base II

Objeto

1 - O contrato de concessão tem por objeto a exploração e a gestão de um sistema multimunicipal de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, nos termos estabelecidos nas presentes bases e no contrato.

2 - A atividade objeto da concessão compreende o tratamento dos resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores, cuja gestão se encontre

sob sua responsabilidade, nos termos da legislação aplicável, e entregues por quem deva proceder à sua recolha, incluindo a sua valorização e a disponibilização de subprodutos.

3 - Para além do disposto do número anterior, a atividade objeto da concessão abrange também a recolha seletiva de resíduos urbanos.

4 - O objeto da concessão compreende:

a) A conceção e a construção de todas as instalações necessárias ao tratamento de resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores, incluindo, nomeadamente, a construção de centrais de processamento, a construção de aterros e de estações de transferência, respetivos acessos e sua extensão, reparação e renovação de acordo com as exigências técnicas e com os parâmetros de sanidade e qualidade ambiental exigíveis;

b) A aquisição, a manutenção e a renovação de todos os equipamentos e meios de transporte necessários ao tratamento dos resíduos urbanos que deva receber;

c) A instalação, a gestão, a exploração, a manutenção e a renovação dos equipamentos necessários à recolha seletiva.

Base III

Natureza da concessão

1 - A concessão é de serviço público e é estabelecida em regime de exclusividade relativamente à atividade que integra o seu objeto.

2 - A Concessionária do serviço público de exploração e gestão do sistema multimunicipal de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos obriga-se a assegurar o regular, contínuo e eficiente tratamento dos resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores.

3 - Para efeitos das presentes bases, são utilizadores os municípios servidos pelo respetivo sistema multimunicipal, bem como, sendo o caso, as entidades gestoras dos respetivos sistemas municipais de recolha, transporte e armazenamento de resíduos urbanos.

Base IV

Prazo

1 - O contrato de concessão tem uma duração máxima de 50 anos, incluindo eventuais prorrogações, a contar da data da sua celebração.

2 - O termo do contrato de concessão ocorre no último dia do ano civil correspondente ao último ano da concessão, independentemente do dia em que tenha ocorrido o início do respetivo prazo.

Base V

Princípios aplicáveis às relações com os utilizadores

1 - A articulação entre o sistema multimunicipal concessionado à Concessionária e os sistemas municipais geridos por cada um dos municípios utilizadores é assegurada através de contratos de entrega e receção a celebrar entre a Concessionária e cada um dos municípios.

2 - A Concessionária é obrigada, mediante contrato, a assegurar aos utilizadores o tratamento dos resíduos urbanos gerados nas suas áreas, devendo abster-se de diferenciações que não resultem apenas da aplicação de critérios ou condicionalismos legais ou regulamentares ou, ainda, de diversidade manifesta das condições técnicas de entrega e dos correspondentes custos.

3 - Os utilizadores são obrigados a entregar à Concessionária todos os resíduos urbanos gerados nas respetivas áreas e cuja gestão se encontre sob sua responsabilidade, nos termos da legislação aplicável, em observância do direito de exclusivo da Concessionária.

4 - Sem prejuízo da responsabilidade civil a que haja lugar nos termos gerais e da aplicação das sanções contratual ou regulamentarmente previstas, os municípios utilizadores que violem o dever previsto no número anterior devem pagar à Concessionária o valor correspondente à aplicação do tarifário em vigor

à quantidade de resíduos desviada do sistema multimunicipal gerido pela Concessionária, comprovadamente determinada pela entidade reguladora do setor, bem como o valor correspondente a outras receitas diretas que a Concessionária teria obtido a partir da referida quantidade de resíduos desviada, nomeadamente associadas à redução da produção de energia elétrica ou materiais recicláveis.

5 - Os contratos de receção de resíduos especificam as condições particulares de prestação do serviço a cada utilizador, obedecendo às condições de exploração definidas no contrato de concessão.

6 - Quando sejam aprovados os regulamentos de tratamento de resíduos urbanos, os contratos de receção de resíduos já celebrados devem ser compatibilizados com aqueles.

CAPÍTULO II DA CONCESSIONÁRIA

Base VI

Atividade principal

A Concessionária tem por atividade principal, ao longo de todo o período de duração do contrato de concessão, a exploração e a gestão do sistema multimunicipal concessionado, nos termos do presente decreto-lei e das bases anexas e do contrato de concessão.

Base VII

Atividades complementares e outras atividades

1 - A Concessionária pode, nos termos dos números seguintes, exercer atividades complementares da referida na base anterior e outras atividades, desde que para o efeito esteja habilitada, não seja posta em causa a concorrência, a exploração e a gestão de sistemas multimunicipais se mantenha

como a sua atividade principal e desde que cada uma daquelas atividades seja objeto de contabilidade analítica autónoma.

2 - O exercício das atividades previstas no n.º 1 depende de autorização do Concedente, precedida de pareceres obrigatórios da Autoridade da Concorrência e da entidade reguladora do setor, ponderado o disposto na presente cláusula e a harmonização das atividades objeto de autorização com os objetivos de serviço público a que a Concessionária se encontra vinculada.

3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se atividades complementares nomeadamente as seguintes atividades:

- a) Receção e tratamento de resíduos urbanos de grandes produtores;
- b) Preparação para reciclagem e valorização de fluxos específicos de resíduos que não integrem o objeto da concessão;
- c) Receção e armazenamento de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE);
- d) Receção e armazenagem de pneus usados;
- e) Recolha de verdes, monos ou monstros;
- f) Recolha, receção e triagem de resíduos de construção e demolição (RCD);
- g) Receção e tratamento de gradados/lamas;
- h) Receção e tratamento de resíduos industriais não perigosos (RINP);
- i) Prestação de serviços de caracterização de resíduos;
- j) Prestação de serviços de destruição de mercadorias não perigosas que possam enquadrar-se na categoria de resíduos não perigosos, nomeadamente, mercadorias mandadas abater pelo tribunal como estupefacientes e fármacos;
- k) Receção e tratamento de resíduos urbanos provenientes de outras entidades gestoras responsáveis pelo seu tratamento, nomeadamente que atuem fora do âmbito geográfico da concessão, mediante acordo entre estas e a Concessionária.

4 - Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se outras atividades, nomeadamente as seguintes atividades:

- a) Recolha indiferenciada de resíduos urbanos em baixa;
- b) Prestação de serviços de lavagem de equipamentos de deposição;
- c) Lavagem e limpeza de ruas;
- d) Aluguer de autocompactadores;
- e) Aluguer de contentores para volumosos;
- f) Transporte de contentores;
- g) Transformação de óleos alimentares usados (OAU);
- h) Exploração de posto de gás natural;
- i) Construção e operação de aterro de resíduos de construção e demolição (RCD);
- j) Receção e desmantelamento de veículos em fim de vida (VFV);
- k) Exploração de unidades de tratamento de resíduos hospitalares;
- l) Exploração de aterros de resíduos perigosos;
- m) Gestão de óleos minerais.

5 - À atividade referida na alínea k) do n.º 3 não é aplicável o disposto no n.º 2.

Base VIII

Capital social da Concessionária

1 - Dependem de autorização do Concedente, a qual não pode ser infundadamente recusada:

- a) A redução do capital social da Concessionária;
- b) O aumento do capital social da Concessionária, sempre que deste resulte a alteração dos respetivos acionistas; e
- c) A oneração e a transmissão de ações representativas do capital social da Concessionária.

2 - Excetua-se do disposto no número anterior a oneração de ações efetuadas em benefício das entidades financiadoras da atividade que integra o objeto da concessão e no âmbito dos contratos de financiamento que venham a ser celebrados pela Concessionária para o efeito.

3 - A oneração e a transmissão de ações da Concessionária e a redução e o aumento do respetivo capital social efetuados em violação do disposto nas presentes bases ou nos estatutos da Concessionária são nulos.

4 - O disposto nos números anteriores não prejudica a necessidade de cumprimento dos requisitos legais aplicáveis em vigor à data da operação em causa, designadamente no domínio da contratação pública.

Base IX

Estatutos e acordos entre acionistas

1 - Sem prejuízo de outras limitações previstas nas presentes bases e no contrato de concessão, ficam sujeitas a autorização do Concedente as deliberações da Concessionária relativas à alteração do objeto social e à transformação, fusão, cisão ou dissolução da sociedade.

2 - Os acordos parassociais celebrados entre os acionistas da Concessionária, bem como as respetivas alterações, devem ser objeto de autorização do Concedente.

3 - As autorizações previstas nos números anteriores não podem ser infundadamente recusadas.

CAPÍTULO III

DOS BENS E MEIOS AFETOS À CONCESSÃO

Base X

Estabelecimento da concessão

1 - Integram o estabelecimento da concessão:

a) As infraestruturas relativas ao tratamento e à recolha seletiva de resíduos urbanos, designadamente as estações de transferência, os ecocentros, as centrais de processamento, triagem e valorização e os respetivos acessos, as infraestruturas associadas, os aterros, os ecopontos e os meios de transporte de resíduos;

b) Os equipamentos necessários à operação das infraestruturas e ao acompanhamento e controlo da sua exploração;

c) Todas as obras, máquinas e aparelhagem e respetivos acessórios utilizados para a receção e tratamento dos resíduos e para a manutenção dos equipamentos e gestão do sistema multimunicipal não referidos nas alíneas anteriores;

d) Os equipamentos, máquinas, veículos, aparelhagem e respetivos acessórios utilizados para a recolha seletiva de resíduos urbanos.

2 - As infraestruturas consideram-se integradas na concessão, para todos os efeitos legais, desde a autorização dos respetivos projetos pelo Concedente, nos termos da base XXVI.

Base XI

Bens e direitos afetos à concessão

1 - Consideram-se afetos à concessão, além dos bens que integram o seu estabelecimento, os imóveis adquiridos por via do direito privado ou mediante expropriação para implantação das infraestruturas.

2 - Consideram-se também afetos à concessão os direitos privativos de propriedade intelectual e industrial de que a Concessionária seja titular.

3 - Consideram-se ainda afetos à concessão, desde que diretamente relacionados com a atividade concessionada, nos termos da base II, os demais bens e direitos de qualquer natureza e as relações jurídicas que se encontrem em cada momento conexas com a continuidade da exploração da concessão, nomeadamente laborais, de empreitada, de locação e de prestação de serviços.

Base XII

Propriedade dos bens afetos à concessão

1 - Enquanto durar a concessão e sem prejuízo do disposto na base seguinte, a Concessionária detém a propriedade dos bens afetos à concessão que não pertençam ao Estado e aos municípios.

2 - No termo da concessão, os bens a que se refere o número anterior transferem-se de acordo com a base LII.

Base XIII

Infraestruturas pertencentes aos municípios ou a associações de municípios

1 - Os aterros ou outras infraestruturas relacionadas com o tratamento ou recolha de resíduos urbanos pertencentes aos municípios utilizadores ou a associações de municípios de que todos ou alguns destes façam parte podem ser pelos mesmos cedidos à Concessionária para exploração da concessão.

2 - Os contratos de cedência de infraestruturas a que se refere o número anterior podem ter um prazo de duração correspondente ao da concessão, independentemente da natureza jurídica dos direitos neles transmitidos.

3 - Em qualquer caso, tornando-se desnecessária a utilização pela Concessionária das infraestruturas referidas no número anterior estas são devolvidas aos municípios cedentes nas condições inicialmente acordadas.

4 - A Concessionária não assume qualquer responsabilidade, seja de que tipo for, relativa ao passivo ambiental, com o sentido previsto na alínea s) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, existente à data da produção de efeitos do contrato de concessão, associado a infraestruturas anteriormente geridas por municípios ou associações de municípios, incluindo anteriores locais de deposição que tenham sido objeto de encerramento e selagem pela Concessionária.

Base XIV

Inventário e relatório técnico

1 - A Concessionária deve elaborar e manter atualizado, numa base anual, um inventário dos bens e direitos afetos à concessão.

2 - O inventário previsto no número anterior compreende os seguintes elementos relativos a cada bem:

a) A identificação do proprietário, quando diferente da Concessionária;

b) A data de entrada em exploração e de afetação à concessão, quando aplicável;

c) O valor contabilístico bruto e líquido e respectiva taxa de amortização, quando aplicável;

d) A menção aos ónus ou encargos que sobre ele recaem, caso existam.

3 - Os bens e direitos que tenham perdido utilidade para a concessão são abatidos ao inventário, devendo esse facto ser comunicado ao Concedente e à entidade reguladora do setor.

4 - A Concessionária deve enviar ao Concedente e à entidade reguladora, em cada período regulatório previsto no regulamento tarifário, um relatório técnico referente à aptidão funcional, segurança, estado de conservação das principais infraestruturas e equipamentos necessários à prestação sustentável dos serviços, que ateste o cumprimento dos planos de manutenção, indique as medidas executadas, bem como as necessárias para resolução dos problemas identificados e evidencie uma adequada capacidade de processamento.

Base XV

Manutenção dos bens e meios afetos à concessão

1 - A Concessionária obriga-se a manter em bom estado de funcionamento, conservação e segurança, a expensas suas, os bens e meios afetos à concessão durante o prazo da sua vigência, efetuando para tanto as reparações, renovações e adaptações necessárias ao bom desempenho do serviço público.

2 - Não se tratando de reparações, renovações ou adaptações urgentes, deve a Concessionária, sempre que elas impliquem interrupção, diminuição ou condicionamento da atividade objeto da concessão, comunicá-las com antecedência razoável aos utilizadores afetados pelas mesmas.

Base XVI

Oneração e transmissão dos bens e direitos afetos à concessão

1 - A oneração e a transmissão, por qualquer forma, dos bens e direitos afetos à concessão ficam sujeitas a autorização do Concedente, nos termos da base XXII.

2 - A oneração ou transmissão dos bens e direitos afetos à concessão em desrespeito do disposto na presente base acarreta a nulidade dos respectivos atos ou contratos.

CAPÍTULO IV CONDIÇÕES FINANCEIRAS

Base XVII

Regime remuneratório e partilha de riscos da concessão

1 - O regime remuneratório da concessão baseia-se no reconhecimento à Concessionária dos proveitos permitidos nos termos das presentes bases e do contrato de concessão, a serem refletidos nas tarifas a aplicar aos utilizadores do sistema.

2 - A Concessionária é responsável pelos riscos inerentes à concessão nos termos do disposto na legislação aplicável e nas presentes bases, assumindo os respetivos riscos operacionais.

3 - A Concessionária é responsável pela obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento do objeto da concessão, por forma a cumprir cabal e atempadamente as obrigações assumidas no contrato de concessão, assumindo os respetivos riscos de investimento e de financiamento.

Base XVIII

Proveitos permitidos

1 - Os proveitos permitidos anualmente à Concessionária, no âmbito da atividade concessionada, são definidos pela entidade reguladora do setor para um horizonte temporal de 3 a 5 anos (período regulatório), nos termos estabelecidos no regulamento tarifário.

2 - O modelo regulatório assenta nos seguintes pressupostos:

- a) Elegibilidade dos custos de exploração, para efeitos de determinação dos proveitos permitidos, por referência a um cenário de eficiência produtiva da exploração e gestão do sistema multimunicipal;
- b) Remuneração do capital com base no custo médio ponderado, com parâmetros definidos em referência a valores de mercado e ao desempenho de entidades representativas comparáveis;
- c) Definição de uma base de ativos constituída pelos bens afetos à concessão, como incidência da remuneração do capital;
- d) Adoção de mecanismos de incentivo à eficiência;
- e) Repercussão adequada nos proveitos permitidos das diferenças registadas entre as quantidades estimadas e as quantidades de resíduos urbanos entregues à Concessionária.

3 - A definição da base de custos de exploração deve atender ao seu controlo efetivo pela Concessionária, às tecnologias e capacidades instaladas, bem como às oscilações da procura.

4 - Qualquer regra definida pela entidade reguladora do setor, para efeitos do disposto no n.º 1, deve ser submetida a audiência prévia da Concessionária.

Base XIX

Tarifas

1 - As tarifas a aplicar aos utilizadores devem proporcionar à Concessionária os proveitos permitidos nos termos das bases anteriores e correspondem ao resultado da divisão dos proveitos permitidos anualmente à Concessionária pelas quantidades estimadas de consumo para esse ano.

2 - As tarifas são aprovadas anualmente pela entidade reguladora do setor durante o ano anterior àquele a que respeitam, no prazo e termos definidos no regulamento tarifário.

3 - As tarifas a aplicar aos utilizadores produzem efeitos a partir do primeiro dia do exercício económico a que respeitam, independentemente da data da sua aprovação.

4 - A entidade reguladora do setor deve, previamente à sua aprovação nos termos do n.º 2, submeter o projeto tarifário a audiência prévia escrita da Concessionária, nos termos previstos no artigo 100.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo.

Base XX

Tarifário comum

1 - A Concessionária deve aplicar um tarifário comum a todos os utilizadores a quem presta serviços.

2 - A aplicação por uma Concessionária de tarifários distintos aos utilizadores carece de justificação por razões ponderosas de ordem técnica ou económica.

CAPÍTULO V

EXPLORAÇÃO DA CONCESSÃO

Base XXI

Regulação

A atividade concessionada encontra-se sujeita a regulação por parte da entidade reguladora do setor, nos termos das presentes bases, demais legislação e regulamentação aplicáveis, sem prejuízo das competências legais atribuídas a outras entidades públicas.

Base XXII

Poderes do Concedente

1 - Sem prejuízo de outros poderes conferidos pelas presentes bases ou pela lei, compete ao Concedente:

- a) A direção e fiscalização do cumprimento das leis, regulamentos aplicáveis e cláusulas do contrato de concessão;
- b) A definição de objetivos de serviço público;

- c) A aplicação de sanções pecuniárias e contratuais por incumprimento pela Concessionária das obrigações contratuais;
- d) A resolução do contrato por impossibilidade de cumprimento pela Concessionária das obrigações contratuais em casos de força maior;
- e) A resolução do contrato com fundamento em grave violação pela Concessionária das suas obrigações contratuais;
- f) O sequestro da atividade em caso de incumprimento grave, efetivo ou iminente, pela Concessionária das obrigações contratuais;
- g) A modificação unilateral das condições de exploração da concessão com fundamento em interesse público;
- h) O resgate da concessão por interesse público.

2 - Sem prejuízo de outros casos referidos nas presentes bases ou na lei, carecem de autorização do Concedente, ouvido, quando exista, o Conselho Consultivo previsto na base XXVII e nos casos aí definidos, os seguintes atos:

- a) A oneração ou transmissão dos bens imóveis e direitos afetos à concessão;
- b) A transmissão de bens da propriedade da Concessionária de valor líquido contabilístico superior a Euros 250 000 (duzentos e cinquenta mil euros);
- c) A redução e o aumento do capital social da Concessionária e a oneração e a transmissão de ações, nos termos previstos no n.º 1 da base VIII;
- d) As deliberações da Concessionária relativas à alteração do objeto social e à transformação, fusão, cisão ou dissolução da sociedade;
- e) O exercício de atividades complementares e outras atividades;
- f) A oneração, subconcessão, trespasse ou transmissão, por qualquer forma, no todo ou em parte, da concessão ou realização de qualquer negócio jurídico que vise atingir ou tenha por efeito, mesmo que indireto, idênticos resultados;
- g) A concessão de empréstimos pela Concessionária, ainda que a título oneroso, a terceiros;

h) O projeto base relativo a investimentos em infraestruturas, nos termos da base XXVI.

i) Outras situações previstas no contrato de concessão.

3 - Os poderes do Concedente referidos nas presentes bases ou outros relacionados com os sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos que lhe forem conferidos por lei são exercidos pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente.

4 - Os atos da Concessionária dependentes de autorização do Concedente consideram-se autorizados na falta de decisão proferida no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de apresentação do pedido de autorização, salvo prazo diferente estabelecido nas presentes bases.

Base XXIII

Fiscalização e direção

1 - O Concedente pode dirigir e fiscalizar o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis e, bem assim, das cláusulas do contrato de concessão, onde quer que a Concessionária exerça a sua atividade, podendo, para tanto, exigir-lhe as informações e os documentos que considerar necessários.

2 - O pessoal incumbido da fiscalização, expressamente designado para o efeito e no exercício dessas funções, dispõe de livre acesso a todas as infraestruturas e equipamentos da concessão e a todas as instalações da Concessionária, devendo estar obrigatoriamente coberto por seguro a efetuar pela Concessionária.

3 - Para efeitos do disposto no n.º 1 e sempre que exista motivo atendível, o Concedente pode, nomeadamente:

a) Inquirir os representantes legais e quaisquer colaboradores da Concessionária, bem como solicitar-lhes os documentos e outros elementos de informação que entenda necessários ou convenientes;

b) Aceder livremente às instalações da Concessionária e proceder à busca, exame, tratamento e recolha de cópias e extratos de documentos e outras informações na posse da Concessionária que

julgue necessários ou convenientes, incluindo através dos respetivos sistemas de informação;

c) Emitir ordens, diretivas ou instruções no âmbito dos poderes de direção e fiscalização.

4 - A entidade reguladora do setor exerce os poderes de fiscalização sobre a concessão e a atividade da Concessionária que lhe sejam atribuídos nos termos da legislação aplicável.

Base XXIV

Deveres de informação

A Concessionária envia todos os anos ao Concedente e ao Conselho Consultivo previsto na base XXVII, quando exista, até ao termo do primeiro semestre do ano seguinte àquele a que respeita o exercício considerado, os documentos contabilísticos para o efeito indicados no contrato de concessão, os quais devem respeitar a apresentação formal que tiver sido definida e estar certificados por auditor aceite pela entidade reguladora do setor.

Base XXV

Objetivos de serviço público

1 - Compete ao Concedente a definição de objetivos de serviço público a cumprir pela Concessionária, em vista de uma gestão eficiente do sistema e da atividade concessionada, da universalidade no acesso e da continuidade e qualidade de serviço, tendo em conta os normativos nacionais e europeus aplicáveis.

2 - Os objetivos referidos no número anterior incidem sobre:

a) O cumprimento de metas aplicáveis à gestão de resíduos urbanos, através, nomeadamente, da manutenção da rede de recolha seletiva multimaterial e da triagem de materiais recicláveis para valorização e reutilização, assegurando:

- i. A reciclagem de resíduos de embalagem, definida nos termos do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagem (SIGRE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66-A/97, de 20 de dezembro;
- ii. O desvio de resíduos urbanos biodegradáveis de aterro nos termos definidos no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), ou na sua revisão que se encontre em vigor ao longo da vigência da concessão, para cada sistema multimunicipal;
- iii. A contribuição para reciclagem dos resíduos urbanos tratados em 2020, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, e do PERSU 2020 para cada sistema multimunicipal.

b) A garantia da continuidade do serviço, em termos de:

- i. Número de dias de laboração adequados ao tratamento da totalidade dos resíduos recebidos para tratamento;
- ii. Número máximo admissível de horas de indisponibilidade de receção de resíduos;
- iii. Capacidade permanente para receber a totalidade dos resíduos urbanos entregues pelos municípios utilizadores do sistema mediante a disponibilização de capacidade permanente de encaixe em aterro e de capacidade permanente das respetivas instalações e equipamentos associados, móveis e fixos;
- iv. Garantia, ao longo de toda a vigência da concessão, de operacionalidade plena de todas as infraestruturas e equipamentos (incineradora, tratamento mecânico e tratamento mecânico e biológico, centrais de triagem, estações de transferência e ecocentros) para funcionamento durante determinado período.

c) Modo da prestação do serviço, relativamente a:

- i. Recolha seletiva;
- ii. Campanhas de sensibilização;

iii. Garantia de certificação em matéria de qualidade, ambiente e segurança.

3 - A definição dos objetivos previstos na alínea a) do número anterior deve assegurar o cumprimento das metas fixadas pela legislação nacional e europeia, no que respeita ao desvio de resíduos urbanos biodegradáveis de aterro, na preparação para reutilização e reciclagem de materiais, nas retomas de recolha seletiva de embalagens e na diminuição de deposição em aterro.

4 - Para efeitos de cumprimento das metas de preparação para reutilização e reciclagem de materiais de embalagem devem, nos termos previstos na lei, ser consideradas conjuntamente as embalagens provenientes da recolha seletiva e as que tenham origem na recuperação de resíduos urbanos indiferenciados e sujeitos a processo de tratamento mecânico.

5 - A quantificação e calendarização dos valores a atingir, relativamente aos objetivos a que se referem os números anteriores, consta de anexo ao contrato de concessão.

6 - Ao longo da vigência do contrato de concessão, o Concedente pode definir objetivos de serviço público diferentes dos previstos no n.º 2, bem como rever os valores a atingir e respetiva calendarização a que se refere número anterior.

7 - O exercício dos poderes referidos no número anterior confere à Concessionária o direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão, nos termos previstos na base XLVIII.

8 - Compete ao Concedente a monitorização do cumprimento pela Concessionária dos objetivos de serviço público, bem como a definição da informação que para esse efeito lhe deve ser prestada por aquela.

9 - O incumprimento dos objetivos de serviço público pela Concessionária dá lugar à aplicação de sanções pecuniárias, nos termos e com os limites previstos na base XLII.

10 - Salvo em caso de força maior nos termos previstos na base XLI, a Concessionária, sempre que ocorra a impossibilidade de assegurar a receção e o tratamento dos resíduos urbanos nos termos previstos no Contrato, com

prejuízo da garantia da continuidade do serviço e do cumprimento da legislação aplicável, dos objetivos de serviço público definidos e dos parâmetros de sanidade e qualidade ambiental exigíveis, deve promover a entrega e o tratamento dos resíduos urbanos noutra sistema de tratamento de resíduos, com capacidade para o efeito e tendo em conta a minimização dos custos associados, até que seja restabelecida a normalidade do funcionamento do sistema por si gerido.

11 - Os encargos relativos à entrega e o tratamento dos resíduos urbanos noutra sistema de tratamento de resíduos previstos no número anterior são suportados pela Concessionária, sem prejuízo de regime diferente estabelecido legal ou contratualmente.

12 - Nos casos em que a situação prevista no n.º 10 ocorra no sistema multimunicipal gerido por outra entidade gestora, a Concessionária fica autorizada a receber e a tratar os resíduos gerados nesse sistema durante o período previsto no n.º 10.

Base XXVI

Investimentos da Concessionária

1 - Antes do início da realização de investimentos em novas infraestruturas de resíduos urbanos incluídas no plano de investimentos aprovado pela entidade reguladora do setor e em requalificação de quaisquer infraestruturas, desde que, em qualquer dos casos, o montante do investimento seja superior a Euros 1.000.000 (um milhão de euros), a Concessionária deve submeter o respetivo projeto base a autorização do Concedente.

2 - A Concessionária obriga-se a construir as infraestruturas previstas na presente base em conformidade com o projeto base autorizado nos termos dos números anteriores.

Base XXVII

Conselho Consultivo

1 - Os decretos-lei de criação de cada sistema multimunicipal podem determinar a criação de um Conselho Consultivo da Concessionária, ao qual compete o acompanhamento da atividade geral da sociedade, designadamente dos níveis de serviço praticados e da gestão das infraestruturas afetas à concessão.

2 - O Conselho Consultivo pode, quando tal lhe seja solicitado pelo Concedente, aprovar, por maioria dos membros presentes, pareceres não vinculativos nas matérias da sua competência, designadamente nas seguintes:

- a) Atos que, nos termos das alíneas a), c), e) e f) do n.º 2 da base XXII, carecem de autorização do Concedente;
- b) Resolução do contrato de concessão na sequência de caso de força maior, nos termos da base XLI;
- c) Aplicação de sanções pecuniárias à Concessionária, nos termos da base XLII;
- d) Sequestro da concessão, nos termos da base XLIII;
- e) Modificação unilateral do contrato por interesse público, nos termos da base XLVI;
- f) Modificação da concessão por acordo, nos termos da base XLVII;
- g) Resolução do contrato com fundamento em incumprimento da Concessionária, nos termos da base XLIX;
- h) Resgate da concessão, nos termos da base L.

3 - Fazem parte do Conselho Consultivo, por inerência, os presidentes das câmaras municipais dos municípios utilizadores do sistema gerido pela Concessionária, bem como os membros do conselho de administração e o fiscal único desta.

4 - O Conselho Consultivo reúne uma vez no primeiro trimestre e outra vez no segundo semestre de cada ano, mediante convocatória do presidente do conselho de administração e extraordinariamente sempre que convocado para o efeito.

Regulamentos de tratamento dos resíduos urbanos

1 - Os regulamentos de tratamento dos resíduos urbanos são elaborados pela Concessionária e submetidos a parecer não vinculativo dos municípios utilizadores, a emitir no prazo de 60 (sessenta) dias.

2 - Após o parecer referido no número anterior ou findo o prazo para a sua emissão, aqueles regulamentos são submetidos a aprovação da entidade reguladora do setor, a qual se considera concedida se não for expressamente recusada no prazo de 60 (sessenta) dias.

3 - Os procedimentos referidos no número anterior são igualmente aplicáveis às modificações posteriores dos mesmos regulamentos.

4 - Os regulamentos são disponibilizados na página na Internet da Concessionária.

Base XXIX

Responsabilidade civil extracontratual

A Concessionária é responsável, nos termos gerais de direito, por quaisquer prejuízos causados ao Concedente ou a terceiros, pela culpa ou pelo risco, no exercício da atividade objeto da concessão, sem prejuízo dos casos de exclusão de responsabilidade previstos nas presentes bases ou na lei.

Base XXX

Medição e faturação

1 - Os resíduos urbanos a tratar pela Concessionária são pesados no ponto de entrega acordado com cada utilizador do sistema multimunicipal, devendo ser registados os valores diários para cada um deles, podendo ser consideradas as origens e características dos resíduos entregues, desde que tal se encontre previsto nos contratos de entrega e receção de resíduos urbanos.

2 - As faturas a emitir pela Concessionária têm uma periodicidade mensal, um prazo de pagamento de 60 (sessenta) dias e, se tal tiver sido acordado no contrato de entrega e receção, incluem em anexo os registos mencionados no número anterior referentes ao período a que as mesmas respeitem.

3 - Às dívidas dos utilizadores em mora é aplicável o regime dos juros comerciais bem como um prazo de prescrição de dois anos após a emissão das respetivas faturas.

4 - Sem prejuízo do regime previsto na presente base, os utilizadores podem acordar com a Concessionária procedimentos relacionados com a medição e faturação.

Base XXXI

Concessão do sistema de recolha de resíduos urbanos

1 - A Concessionária não se pode opor à transmissão da posição contratual de cada um dos municípios utilizadores para uma Concessionária do respetivo sistema municipal de recolha e transporte de resíduos urbanos.

2 - Em caso de transmissão da posição contratual de municípios utilizadores, estes respondem subsidiariamente com o cessionário respetivo perante a Concessionária.

Base XXXII

Caução referente à exploração

1 - A Concessionária deve prestar em benefício do Concedente uma caução destinada a garantir o cumprimento de todas as obrigações que para si emergem do contrato de concessão.

2 - O valor da caução prevista no número anterior e o momento em que deve ocorrer a sua prestação são fixados nos decretos-lei de criação dos sistemas multimunicipais.

3 - A caução deve ser prestada por garantia bancária autónoma, incondicional, irrevogável e à primeira solicitação, contratada com instituição autorizada pelo Banco de Portugal, ou mediante depósito em dinheiro, efetuado em Portugal, em qualquer instituição de crédito, à ordem do Concedente, devendo ser especificado o fim a que se destina.

4 - A execução total ou parcial da caução obriga a Concessionária a proceder à imediata renovação do respetivo valor.

5 - A caução é liberada nos termos previstos na base LIV.

6 - Esta garantia substitui a garantia financeira prevista no artigo 24º do Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de Agosto, a que a Concessionária esteja obrigada.

Base XXXIII

Seguros

1 - A Concessionária deve contratar e manter subsequentemente em vigor as apólices de seguro necessárias para a cobertura da totalidade dos riscos da concessão, de acordo com o disposto na legislação aplicável, em observância das práticas vigentes no mercado segurador.

2 - As apólices de seguro a que se refere o número anterior, bem como os montantes que devem ser cobertos pelas mesmas, devem ser aprovadas pelo Concedente.

3 - Os seguros referidos nos números anteriores vigoram até à extinção da concessão, obrigando-se a Concessionária a manter válidas e atualizadas as respetivas apólices e a exibí-las sempre que o Concedente o exija.

Base XXXIV

Diagnóstico ambiental

No termo da concessão, a Concessionária deve apresentar ao Concedente um diagnóstico ambiental realizado no último ano da concessão relativamente às principais instalações operacionais afetas à concessão, de acordo com as normas internacionais aplicáveis e nos termos estabelecidos no contrato de concessão.

Base XXXV

Atualização de valores

Os valores monetários previstos no presente capítulo são atualizados nas condições que vierem a ser definidas no contrato de concessão.

CAPÍTULO VI

da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

CAPÍTULO VII

INCUMPRIMENTO DO CONTRATO

Base XL

Responsabilidade da Concessionária por incumprimento

1 - A violação pela Concessionária de qualquer das obrigações assumidas no contrato de concessão fá-la incorrer em responsabilidade perante o Concedente.

2 - Sem prejuízo do disposto nas presentes bases, ao incumprimento do contrato de concessão pela Concessionária é aplicável o disposto no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Base XLI

Força maior

1 - A responsabilidade da Concessionária cessa sempre que ocorra caso de força maior, ficando a seu cargo fazer prova da ocorrência.

2 - Consideram-se unicamente casos de força maior os acontecimentos imprevisíveis e irresistíveis cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais da Concessionária.

3 - Constituem casos de força maior, os atos de guerra, hostilidades ou invasão, terrorismo, epidemias, radiações atómicas, graves inundações, raios, ciclones, tremores de terra e outros cataclismos naturais que afetem a atividade objeto da concessão, não se considerando as greves como casos de força maior.

4 - A Concessionária fica obrigada a comunicar ao Concedente a ocorrência de qualquer evento qualificável como caso de força maior, bem como a indicar, no mais curto prazo possível, quais as obrigações emergentes do contrato de concessão cujo cumprimento, no seu entender, se encontra impedido ou dificultado por força de tal ocorrência e, bem assim, se for o caso,

CONSTRUÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS

Base XXXVI

Utilização do domínio público

A Concessionária tem o direito de utilizar o domínio público do Estado ou dos municípios utilizadores, para efeitos de implantação e exploração das infraestruturas da concessão, nos termos previstos na legislação aplicável.

Base XXXVII

Servidões e expropriações

1 - A Concessionária pode, atuando em nome do Concedente, constituir as servidões e requerer as expropriações necessárias à implantação e exploração das infraestruturas, nos termos da legislação aplicável, correndo por conta da Concessionária o pagamento das indemnizações a que houver lugar.

Base XXXVIII

Responsabilidade pela conceção, projeto e construção das infraestruturas

1 - Constitui encargo e é da responsabilidade da Concessionária a conceção, o projeto e a construção das instalações e a aquisição dos equipamentos necessários, em cada momento, à exploração da concessão.

2 - A Concessionária responde perante o Concedente por eventuais defeitos de conceção, de projeto, de construção ou dos equipamentos.

Base XXXIX

Aprovação dos projetos de construção

1 - Os projetos de construção das infraestruturas, bem como as respetivas alterações, devem ser elaborados com respeito pela regulamentação vigente e devem ser submetidos a aprovação prévia das entidades competentes.

2 - Sem prejuízo do disposto n.º 1 os projetos de construção devem ser submetidos a parecer prévio não vinculativo da câmara municipal territorialmente competente, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do regime jurídico

c) O Concedente entra na posse de todos os bens afetos à concessão e reverts para si os bens afetos à concessão propriedade da Concessionária, nos termos previstos na base LII.

d) Fica a Concessionária responsável pelos efeitos da cessação de quaisquer contratos de que seja parte.

10 - A resolução do contrato de concessão é comunicada à Concessionária por carta registada com aviso de receção e produz imediatamente os seus efeitos sem necessidade de qualquer outra formalidade, sem prejuízo de a Concessionária ficar obrigada a assegurar a transição com o menor prejuízo possível para a continuidade do serviço.

Base XLII

Sanções pecuniárias

1 - Sem prejuízo dos demais direitos e prerrogativas de que o Concedente disponha nos termos da lei e das presentes bases, o incumprimento pela Concessionária das obrigações assumidas no âmbito do contrato de concessão pode ser sancionado com a aplicação de sanções pecuniárias, por decisão do Concedente.

2 - Podem ser aplicadas à Concessionária sanções pecuniárias pelo incumprimento do disposto no contrato de concessão a respeito das seguintes matérias:

- a) Objetivos de serviço público, nos termos do disposto na base XXV;
- b) Obtenção de autorização do Concedente;
- c) Conformidade das infraestruturas construídas com o projeto base aprovado, nos termos da base XXXIX;
- d) Deveres de informação previstos na base XXIV;
- e) Quaisquer outras obrigações a que a Concessionária esteja sujeita.

3 - As sanções a aplicar podem variar entre um valor mínimo de 0,1% e um valor máximo de 20% do volume de negócios da Concessionária relativo ao exercício do ano anterior ao da aplicação da penalidade, em função da gravidade da infração cometida, dos riscos para a segurança do sistema e para a

as medidas que tomou ou pretende tomar para fazer face à situação ocorrida a fim de mitigar o impacto do referido evento e os respetivos custos.

5 - A Concessionária deve, em qualquer caso, tomar imediatamente as medidas que sejam necessárias para assegurar a retoma normal das obrigações suspensas, constituindo estrita obrigação da Concessionária mitigar, por qualquer meio razoável e apropriado ao seu dispor, os efeitos da verificação de um caso de força maior.

6 - A ocorrência de um caso de força maior tem por efeito exonerar a Concessionária da responsabilidade pelo não cumprimento das obrigações emergentes do contrato de concessão que sejam afetadas pela ocorrência do mesmo, na estrita medida em que o respetivo cumprimento pontual e atempado tenha sido efetivamente impedido.

7 - A ocorrência de um caso de força maior confere ainda à Concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, nos termos da base XLVIII, na parte que não seja coberta pelo seguro contratado, conforme previsto na base XXXIII.

8 - No caso de impossibilidade de cumprimento do contrato de concessão por causa de força maior ou no caso de a reposição do equilíbrio financeiro da Concessão se revelar excessivamente onerosa para o Concedente, este pode proceder à sua resolução.

9 - Verificando-se a resolução do contrato de concessão nos termos do número anterior, observa-se, nomeadamente, o seguinte:

a) O Concedente assume os direitos e obrigações da Concessionária emergentes dos contratos de financiamento que esta haja celebrado no âmbito da concessão, exceto os relativos a incumprimentos verificados antes da ocorrência do caso de força maior, e desde que tal assunção pelo Concedente seja consentida pelas entidades financiadoras;

b) Quaisquer indemnizações pagáveis à Concessionária em resultado de casos de força maior, ao abrigo de seguros, devem ser por aquela entregues ao Concedente;

sanidade pública, dos prejuízos resultantes e do grau de culpa e reincidência do infrator.

4 - A aplicação das sanções pecuniárias referidas no número anterior nunca pode exceder, em cada exercício económico, 20% do volume de negócios da Concessionária.

5 - A aplicação de sanções pecuniárias depende de notificação prévia à Concessionária pelo Concedente, incluindo, se aplicável, instrução para a reparação do incumprimento.

6 - O não cumprimento ou a não reparação integral, pela Concessionária, no prazo fixado na notificação referida no número seguinte, pode também conduzir à aplicação de sanções pecuniárias adicionais.

7 - O prazo de reparação do incumprimento é fixado pelo Concedente de acordo com critérios de razoabilidade e tem sempre em atenção a defesa do interesse público e a manutenção em funcionamento da concessão.

8 - A sanção aplicada é comunicada por escrito à Concessionária, sendo-lhe aplicável o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 308.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

9 - As sanções que não forem pagas voluntariamente até 30 (trinta) dias após a data da notificação podem ser levantadas da caução prestada pela Concessionária.

10 - A aplicação de sanções ou sanções pecuniárias compulsórias não prejudica a aplicação de outras sanções contratuais, nem isenta a Concessionária de responsabilidade civil, criminal e contraordenacional, em que incorrer perante o Concedente ou terceiros.

11 - As sanções pecuniárias não podem concorrer para a determinação dos proveitos permitidos e tarifas.

Base XLIII

Sequestro

1 - Em caso de incumprimento grave pela Concessionária de obrigações contratuais, ou estando o mesmo iminente, o Concedente pode, mediante sequestro, tomar a seu cargo o desenvolvimento das atividades concedidas.

2 - O sequestro pode ter lugar, designadamente, sempre que se dê, ou se afigure iminente, uma cessação ou interrupção total ou parcial da exploração do serviço ou se verifiquem graves deficiências na respetiva organização ou funcionamento ou no estado geral das instalações e do equipamento suscetíveis de comprometer a regularidade da exploração.

3 - Verificando-se qualquer facto que possa dar lugar ao sequestro da concessão, observar-se-á, com as devidas adaptações, o processo de sanção do incumprimento previsto nos n.ºs 7 e 8 da base anterior.

4 - A Concessionária está obrigada a proceder à entrega da concessão no prazo que lhe seja fixado pelo Concedente quando lhe seja comunicada a decisão de sequestro da concessão.

5 - Verificado o sequestro, a Concessionária suporta não apenas os encargos resultantes da manutenção dos serviços, mas também quaisquer despesas extraordinárias necessárias ao restabelecimento da normalidade da exploração que não possam ser cobertas pelos resultados da exploração.

6 - O sequestro mantém-se pelo tempo julgado necessário pelo Concedente, com o limite máximo de um ano, sendo a Concessionária notificada pelo Concedente para retomar, no prazo que para tanto lhe for fixado, a normal exploração do serviço.

7 - Se a Concessionária não quiser ou não puder retomar a exploração, o Concedente pode declarar a imediata resolução do contrato de concessão.

8 - No caso de a Concessionária ter retomado a exploração da concessão e de continuarem a verificar-se graves deficiências no mesmo, pode o Concedente ordenar novo sequestro ou determinar a imediata resolução do contrato de concessão.

9 - No caso de o Concedente não notificar a Concessionária para, dentro do prazo máximo do sequestro previsto no n.º 6, retomar a normal exploração do serviço, pode a Concessionária resolver o contrato de concessão, nos termos

do disposto no artigo 332.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

CAPÍTULO VIII MODIFICAÇÃO DA CONCESSÃO

Base XLIV

Trespasse da concessão

1 - A Concessionária não pode, sem autorização do Concedente, onerar, trespassar ou transmitir, por qualquer forma, no todo ou em parte, a concessão ou realizar qualquer negócio jurídico que vise atingir ou tenha por efeito, mesmo que indireto, idênticos resultados.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a necessidade de cumprimento dos requisitos legais aplicáveis à cessão da posição contratual da Concessionária no contrato de concessão, em vigor à data da operação em causa, designadamente no domínio da contratação pública.

3 - Os atos praticados ou os contratos celebrados em violação do disposto nos números anteriores são nulos e desprovidos de quaisquer efeitos jurídicos, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.

4 - No caso de trespasse autorizado, consideram-se transmitidos para a trespassária os direitos e obrigações da trespassante, assumindo ainda a trespassária as obrigações e encargos que eventualmente venham a ser-lhe impostos como condição de autorização do trespasse.

5 - A Concessionária é responsável pela transferência integral dos seus direitos e obrigações para o trespassário, incluindo as obrigações incertas, ilíquidas ou inexigíveis à data do trespasse, em termos em que não seja afetada ou interrompida a prestação do serviço público concessionado.

Base XLV Subconcessão

1 - A Concessionária não pode, salvo havendo autorização do Concedente e desde que cumpridos os requisitos legais em vigor à data da subcontratação e relativos a esta, subconceder, no todo ou em parte, a concessão.

2 - O consentimento referido no número anterior, deverá, sob pena de nulidade, ser prévio, expresso e inequívoco.

3 - No caso de haver lugar a uma subconcessão devidamente autorizada, a Concessionária mantém os direitos e continua sujeita às obrigações emergentes do contrato de concessão.

Base XLVI

Modificação unilateral por interesse público

1 - Com o objetivo de assegurar a permanente adequação da concessão às exigências de política ambiental e à regularidade, eficiência e continuidade do serviço público, o Concedente reserva-se o direito de alterar as condições da sua exploração, nos termos da lei e das presentes bases.

2 - Quando, por efeito do disposto no número anterior, se alterarem as condições de exploração, há lugar à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato, nos termos da base XLVIII.

Base XLVII

Modificação da concessão por acordo

Sem prejuízo do disposto na base anterior, o contrato de concessão apenas pode ser alterado por acordo entre Concedente e Concessionária nos termos gerais.

Base XLVIII

Reposição do equilíbrio económico e financeiro

1 - Tendo em atenção a distribuição de riscos estabelecida no contrato de concessão, a Concessionária tem direito à reposição do equilíbrio económico e financeiro da concessão nos seguintes casos:

a) Modificação unilateral, imposta pelo Concedente, das condições de exploração da concessão, nos termos previstos na base XLVI, designadamente a alteração dos objetivos de serviço público, nos termos da Base XXV;

b) Aprovação pelo Concedente do despacho previsto no n.º 10 do artigo 5.º do decreto-lei que aprova as presentes bases;

c) Alterações normativas de carácter específico, com exceção das alterações de natureza fiscal e ambiental, que tenham um impacto nas atividades integradas na concessão, designadamente alterações legislativas aplicáveis à atividade concessionada e que não estejam cobertas pelos riscos assumidos pela Concessionária;

d) Ocorrência de casos de força maior nos termos da base XLI, exceto se, em resultado dos mesmos, se verificar a resolução do contrato de concessão nos termos do n.º 6 da mesma base;

e) Quando o direito de aceder à reposição do equilíbrio económico e financeiro da concessão é expressamente previsto nas presentes bases e no contrato de concessão.

2 - Nos casos previstos no n.º 1, a Concessionária apenas tem direito à reposição do equilíbrio económico e financeiro da concessão na medida em que o impacto dos referidos eventos cause um aumento de custos ou perda de receitas da Concessionária que exceda 2% do respetivo volume de negócios no ano económico imediatamente anterior ao da respetiva verificação e que não seja suscetível de consideração no âmbito do regime de determinação dos proveitos reconhecidos à Concessionária nos termos previstos na base XVIII.

3 - Sempre que haja lugar à reposição do equilíbrio económico e financeiro da concessão, tal reposição pode ter lugar através de uma das seguintes modalidades:

a) Prorrogação do prazo da concessão;

b) Atribuição de compensação direta pelo Concedente;

c) Combinação das modalidades anteriores ou qualquer outra forma que seja acordada.

CAPÍTULO IX
EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

Base XLIX

Resolução do contrato

1 - O Concedente pode resolver o contrato em caso de ocorrência de situações de grave violação, não sanada ou não sanável, das obrigações contratuais assumidas pela Concessionária.

2 - Sem prejuízo dos demais casos previstos na lei e no contrato, o Concedente pode resolver o contrato, nomeadamente, nos seguintes casos:

- a) Desvio do objeto da concessão;
- b) Interrupção prolongada da exploração por facto imputável à Concessionária;
- c) Oposição reiterada ao exercício da fiscalização ou repetida desobediência às determinações do Concedente ou, ainda, sistemática inobservância das leis e regulamentos aplicáveis à exploração;
- d) Recusa em proceder à adequada conservação e reparação das infraestruturas;
- e) Cobrança reiterada de valores superiores aos fixados nos contratos de concessão e nos contratos celebrados com os utilizadores;
- f) Dissolução ou insolvência da Concessionária;
- g) Trespasse da concessão ou subconcessão não autorizadas;
- h) Alienação não autorizada de participações no capital da Concessionária;
- i) Oneração de participações no capital da Concessionária em inobservância do disposto no contrato de concessão;
- j) Aumento ou redução não autorizados, quando aplicável, do capital social da Concessionária;
- k) Falta de prestação da caução ou de renovação do respetivo valor nos termos e prazos previstos;

l) Recusa ou impossibilidade da Concessionária em retomar a concessão nos termos do disposto no n.º 7 da base XLIII ou, quando o tiver feito, continuação das situações que motivaram o sequestro;

m) Incumprimento voluntário de decisões judiciais ou arbitrais transitadas em julgado;

n) Atividade fraudulenta destinada a lesar o interesse público.

3 - Sem prejuízo do disposto no n.º 6 da base XLI, não constituem causas de resolução os factos ocorridos por motivos de força maior e os que o Concedente aceite como justificados.

4 - Verificando-se um dos fundamentos de resolução do contrato, o Concedente deve notificar a Concessionária para, no prazo que razoavelmente lhe seja fixado, cumprir integralmente as suas obrigações e corrigir ou reparar as consequências dos seus atos, exceto quando se trate de uma violação não sanável.

5 - Caso a Concessionária não cumpra as suas obrigações ou não corrija ou repare as consequências do incumprimento nos termos determinados pelo Concedente, este pode resolver o contrato de concessão.

6 - A resolução do contrato de concessão é comunicada à Concessionária por carta registada com aviso de receção e produz imediatamente os seus efeitos sem necessidade de qualquer outra formalidade.

7 - Ocorrendo a resolução prevista na presente base, o Concedente entra na posse de todos os bens afetos à concessão e reverts para si os bens afetos à concessão propriedade da Concessionária, nos termos previstos na base LII, sem que a Concessionária tenha direito a qualquer indemnização.

8 - O disposto na presente base não prejudica o direito de indemnização do Concedente nos termos gerais.

9 - A Concessionária pode resolver o contrato de concessão por motivo imputável ao Concedente nos termos previstos na legislação aplicável.

Base L

Resgate da concessão

Base LIV

Liberação das garantias

1 - A caução prevista na base XXXII é liberada nos seguintes termos:

a) 50% do respectivo valor é liberado, no termo da concessão;

b) O valor remanescente deve ser liberado decorrido um ano sobre o termo da concessão.

2 - A liberação da caução prevista no número anterior efetiva-se mediante comunicação dirigida pelo Concedente aos respectivos depositários ou emitentes.

3 - O valor retido a que se refere a base anterior deve ser pago nos termos seguintes:

a) 50%, decorrido um ano após o termo da concessão;

b) 50%, decorridos dois anos após o termo da concessão.

CAPÍTULO X

CONTENCIOSO

Base LV

Arbitragem

Nos litígios emergentes do contrato de concessão poderá o Estado celebrar convenções de arbitragem.»

•



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

BASES DA CONCESSÃO DOS SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS DE RESÍDUOS URBANOS

PARECER DA ANMP

O Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre o projeto de decreto-lei que aprova as bases da concessão dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos.

Em nota prévia importa referir que a ANMP solicitou em 28 de novembro de 2013 a apresentação deste projeto diploma, por se considerar que no quadro da privatização da EGF, que apesar de todos os nossos pareceres desfavoráveis o Governo insiste em concretizar, o seu conteúdo poderia vir a minorar os efeitos de tal privatização, nomeadamente no que se refere à salvaguarda do interesse dos Cidadãos e dos municípios e à garantia do serviço público.

Tal pedido foi sendo reiterado ao longo de cinco meses sem outra resposta por parte do Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Ambiente que não a de que o projeto estaria em fase final de redação para ser enviado à ANMP. Estranha-se tal atitude e manifesta-se total desacordo pelo facto de o projeto de diploma ter sido enviado à ANMP no final da tarde do dia 11 de abril com escassos dez dias de prazo para análise e emissão do referido parecer.

Neste sentido, e não obstante eventuais aditamentos que possam vir a ser introduzidos numa análise mais aprofundada que a matéria em causa exige, relativamente ao projeto de decreto-lei que aprova as bases da concessão dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos, a Associação Nacional de Municípios Portugueses considera:

1. Relativamente ao preâmbulo do diploma existe um conjunto de aspetos que importa corrigir e/ou clarificar, a saber:



- 1.1. Refere-se a reorganização do setor dos resíduos – sempre entendida como privatização da EGF – como a solução para a resolução de problemas ambientais e de sustentabilidade económico-financeira do setor. Ora, sabendo-se que a ERSAR avaliou o desempenho das entidades gestoras de gestão de resíduos urbanos, mesmo tendo em conta os elevados níveis de exigência, com nota positiva e não tendo sido evidenciados de forma clara e detalhada os problemas a que o Governo alude, a ANMP não pode aceitar que este tipo de afirmações ilusórias, próprias, apenas, do discurso político e de programas governamentais, constem de diplomas legais.

- 1.2. Refere-se que a alienação do capital social da EGF a entidades privadas tem como consequência a alteração da natureza jurídica das atuais entidades gestoras dos sistemas multimunicipais de resíduos, passando estas a ser detidas por uma empresa privada. Tendo presente o regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos, aprovado pela Deliberação n.º 928/2014 e publicado em Diário da República a 15 de abril de 2014, que refere no artigo 2.º que estão abrangidos pelo seu âmbito de aplicação apenas os sistemas de titularidade estatal e os sistemas de titularidade municipal, sem qualquer referência ao novo modelo de gestão exclusivamente privado que o Governo pretende fazer aprovar, considera-se que, apesar das referências ao papel da ERSAR previstas no projeto de diploma em análise, esta desarticulação deve ser clarificada defendendo-se, naturalmente, o alargamento expresso do âmbito de aplicação da Deliberação 928/2014 aos sistemas maioritariamente privados.

- 1.3. Refere-se – em resposta a uma preocupação reiteradamente manifestada pela ANMP – que a privatização da EGF não implica qualquer alteração das obrigações contratuais entre acionistas, nomeadamente em acordos parassociais, cujo respeito se pretende assegurar. Ora, entende a ANMP que o texto do preâmbulo em análise deve ser mais claro e objetivo, determinando a manutenção de tais acordos e não, como consta do texto, a mera pretensão de a assegurar.

- 1.4. Refere-se que o decreto-lei em análise ajusta o regime jurídico aplicável à exploração e gestão de sistemas municipais à circunstância de serem geridos por entidades privadas. Considera a ANMP que só pode tratar-se de um lapso a corrigir uma vez que não está em perspectiva qualquer privatização dos referidos sistemas municipais.



- 1.5. Finalmente, ainda no texto do preâmbulo, entende a ANMP que devem ser incluídas referências à obrigatoriedade da concessionária se comprometer com as metas fixadas para o setor, nomeadamente as que virão a constar do PERSU 2020.
2. **Relativamente ao articulado do projeto de diploma** em análise, para além de um conjunto de aspetos concretos que importa corrigir e/ou clarificar, verifica-se, desde logo, uma **generalizada negligência relativamente ao papel determinante dos municípios** em todo o ciclo de gestão de resíduos urbanos.
- 2.1. Refira-se, a título de exemplo o teor artigo 5.º que obriga os municípios utilizadores a articularem os seus sistemas de recolha e transporte às opções de uma empresa privada e que continua a obrigar os municípios a um regime de exclusividade de entrega dos resíduos, num quadro contratual societário completamente distinto do quadro que até hoje vigora. Mais grave é o teor do número 8 da Base XXV que atribui exclusivamente ao concedente (Governo), a competência para monitorizar o cumprimento pela Concessionária dos objetivos de serviço público, sem qualquer referência à intervenção dos municípios, seja na sua qualidade de parceiros forçados de um sistema, seja na sua qualidade de legítimos representantes da população e do interesse público.
- 2.2. O teor do artigo 3.º reveste-se da maior importância para a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o seu conteúdo contempla, na generalidade, as sugestões relativas aos **objetivos de serviço público**, apresentadas ao Governo em novembro de 2013. Mas este artigo – contrariamente ao anunciado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia – não tranquiliza a ANMP, desde logo porque quando analisado em articulação com o teor da Base XXV anexa ao diploma em análise, resulta uma grande indefinição sobre o seu efeito prático.
- 2.2.1. Com efeito, o número 2 desta Base XXV refere que os objetivos de serviço público **incidem sobre** um conjunto de alíneas nada fixando em concreto, designadamente no texto das alíneas b) e c), remetendo para o contrato de concessão a sua objetivação. Ora, sabendo-se que a margem de intervenção dos municípios utilizadores será dificultada aquando da celebração do referido contrato, a ANMP continua a não ter qualquer garantia de que o serviço público venha a ficar devidamente salvaguardado.



- 2.2.2. Contrariamente ao proposto pela ANMP, não aparece ao nível dos objetivos de serviço público qualquer referência à eficiência e equidade das tarifas, situação que motiva preocupações adicionais até porque não se conhece, até à data, qualquer projeção credível, clara e detalhada do que poderá vir a ser a evolução tarifária no curto e no médio prazo. Estando atribuída aos municípios, em sede de PERSU 2020, a missão de garantir a aplicação de tarifários que assegurem a cobertura integral dos custos, considerando os critérios de acessibilidade económica ao serviço e a adoção de tarifários sociais, não se percebe de que forma poderão os municípios acautelar o cumprimento desta medida no cenário de privatização do setor, se a montante não forem fixadas regras equivalentes.
- 2.2.3. Tudo aponta assim para que, na linha de orientação que tem sido a política do Governo, os municípios irão pagar a fatura das linhas de estratégia do Governo sem que lhes seja dado alternativas pois que, na maioria do país, os municípios são servidos por sistema multimunicipais, geridos pela EGF, tutelada pelo Governo, em regime de exclusividade e estes irão refletir nos municípios os custos das suas políticas, das suas ineficiências e das opções financeiras e de investimento.
- 2.2.4. Em suma – no caso dos objetivos de serviço público – a ANMP reitera a sua posição no sentido de que estes não ficarão salvaguardados num processo de privatização como o da EFG o qual, a avançar, irá condicionar negativamente a qualidade do serviço prestado aos utilizadores dos sistemas (municípios e munícipes), a eficiência desses sistemas e a prática de tarifas baixas e socialmente aceitáveis.
- 2.2.5. Ainda sobre o artigo 3.º, considera-se fundamental prever a possibilidade de a Concessionária dispor de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em regime de cedência por interesse público, obtido que seja o respetivo acordo do trabalhador e autorização do organismo público da administração local ou central a que o mesmo trabalhador está vinculado:



2.2.6. No número 2, onde se lê “(...) a Concessionária deve desempenhar as atividades (...) de acordo com as exigências de um regulador ...” deverá ler-se “(...) a Concessionária está obrigada a desempenhar as atividades (...) de acordo com as exigências das entidades reguladoras, nomeadamente as fixadas pela Entidade Reguladora de Águas e Resíduos ...”

2.3. O artigo 5.º (por si só e articulado com o teor da Base V) é inaceitável, excessivo e revela uma clara proteção do operador privado: insistindo na imposição aos municípios de um regime de exclusividade relativamente à entrega dos seus resíduos, definem-se penas a aplicar-lhes em caso de incumprimento de um contrato que lhes é imposto. Estranhamente – e ao contrário do fixado para os municípios – não é incluída qualquer norma sobre penas a aplicar ao operador privado quando este viola o previsto no contrato. O excesso desta norma é tal que chega ao ponto de obrigar o município utilizador – em caso de violação do regime de exclusividade – a pagar à Concessionária o valor correspondente à redução da produção de energia elétrica.

2.3.1. Ao mesmo tempo, importa realçar que existem municípios que, ao longo do tempo, estabeleceram procedimentos de gestão de várias fileiras de resíduos, alguns dos quais suportados em protocolos com entidades terceiras, cuja manutenção é de extrema relevância para as partes, seja por força dos compromissos assumidos, seja por força da efetiva melhoria que tais procedimentos acarretam em termos ambientais, económicos e de sensibilização das populações.

2.3.2. No ponto 4 deste mesmo artigo é feita referência aos pontos de entrega dos resíduos. Ora, é sabido que o fator distância ao destino final constitui um elemento fundamental na gestão dos sistemas municipais, nomeadamente no que concerne ao estabelecimento da tarifa necessária para suportar os encargos com o sistema. Sabendo-se que a margem de ação que a Concessionária vai ter para impor as regras que melhor sirvam os seus objetivos empresariais é imensa, não constando do projeto de diploma qualquer referência à manutenção dos atuais pontos de entrega e/ou transferência, teme-se que, também por este via, advenham encargos acrescidos para os municípios utilizadores e , conseqüentemente, para os Cidadãos.



- 2.4. O número 5 do artigo 9.º refere-se a “atividades não principais” ficando a dúvida sobre que tipos de atividades estão em causa uma vez que das definições previstas na Base I este tipo de atividade não é definido. Importa, assim, definir objetivamente o conceito de “atividade não principal” sobretudo quando o seu exercício pela Concessionária está desde já autorizado. Importa igualmente articular tal definição como o teor da Base VII.
- 2.5. O número 2 do artigo 11.º prevê que o primeiro período regulatório aplicável às concessões se inicie apenas no segundo ano civil subsequente ao da publicação do projeto de diploma. A ANMP considera que este texto é confuso ao referir concessões quando em causa está apenas uma única concessão. Por outro lado, discorda-se da existência de tal hiato devendo o período regulatório aplicável coincidir com a entrada em vigor do diploma cujo projeto aqui se analisa.
3. **Relativamente ao teor das Bases anexas** ao projeto de decreto-lei em análise, e para além das considerações referidas em pontos anteriores do presente parecer, entende a ANMP que existe um conjunto de aspetos a merecer clarificação e alteração.
- 3.1. Relativamente às atividades a desenvolver pela Concessionária previstas nas Bases VI e VII, uma vez mais está patente a negligência relativamente ao papel dos municípios quando estes não são chamados a pronunciar-se acerca do exercício, pela Concessionária, de atividades complementares e outras; tal facto assume particular preocupação porque em causa está um conjunto de atividades que exigem a uma estreita articulação com o exercício de competências municipais.
- 3.1.1. No número 3 da alínea da Base VII deve ser incluída uma nova alínea (preferencialmente uma nova alínea d) relativa a pilhas e acumuladores.
- 3.1.2. Tal como já foi referido, o teor desta Base deve ser articulado quer com a Base I (definições) quer com o previsto no n.º 5 do artigo 9.º na parte relativa a “atividades não principais”.
- 3.2. A Base IX levanta sérias preocupações relativamente à manutenção dos acordos parassociais. Se no preâmbulo do projeto de diploma em análise se refere de forma ténue a intenção de assegurar as



obrigações assumidas em acordos parassociais, ao longo do articulado – quer do projeto de diploma, quer das bases anexas – não se encontra qualquer norma clara que, de forma taxativa, fixe a obrigatoriedade da manutenção de tais acordos.

3.2.1. Com efeito, a base V relativa aos “princípios aplicáveis às relações com os utilizadores” é totalmente omissa a esse respeito. Por seu lado, a Base IX relativa aos “estatutos e acordos entre acionistas” refere no seu número 2 que os acordos parassociais ficam dependentes de autorização do Concedente (Governo). Em qualquer ponto do projeto de diploma em análise fica garantida a manutenção de tais acordos.

3.3. Na Base X deve, alínea a) do número 1, onde se lê “(...) e os respetivos acessos ...” deverá ler-se “(...) e os respetivos acessos que não integrem o domínio público dos municípios ou do Estado”.

3.4. Na Base XVIII, no seu número 2, não nos parece redundante e por isso defende-se que o mesmo tenha a seguinte redação: “O modelo regulatório é o modelo fixado pela entidade reguladora do setor e assenta, entre outros, nos seguintes pressupostos:”

3.5. Na Base XIX no seu número 4 está, uma vez mais, expressa a negligência pelo papel dos municípios enquanto acionistas e enquanto responsáveis pela prestação em baixa do serviço público de gestão de resíduos. Entende a ANMP que onde se lê “(...) audiência prévia escrita da Concessionária ...” deverá ler-se “(...) audiência prévia escrita da Concessionária e dos municípios utilizadores ...”.

3.6. Na Base XX, no seu número 1, deverá ler-se: “A Concessionária deve aplicar, para o mesmo tipo de resíduos, um tarifário comum a todos os utilizadores a quem presta serviços”.

3.6.1. O teor deste Base, nomeadamente o seu número 2, deixa antever, uma vez mais, a possibilidade de não virem a ser mantidos os acordos parassociais existentes. Neste sentido a ANMP entende que deve o número 2 deve ter a seguinte redação: “A aplicação pela Concessionária de tarifários distintos aos municípios utilizadores obedece ao fixado em acordos



parassociais prévios e, nos demais casos, carece de justificação por razões ponderosas de ordem técnica, económica e de serviço público.”.

- 3.7. Na Base XXI deverá ser eliminada a expressão “nos termos das presentes bases” sob pena de se poder estar a limitar a regulação por parte da entidade reguladora do setor.
- 3.8. Na Base XXV, e de forma a evitar a subjetividade na interpretação e aplicação do seu número 4, onde se lê “(...) metas de preparação para reutilização e reciclagem...” deverá ler-se “(...) metas de preparação para reutilização e das metas de reciclagem...”.
- 3.9. Na Base XXII, articulada com a Base XXVII, é evidenciado, mais uma vez, o irrelevante papel atribuído aos municípios, agora por via do Conselho Consultivo.
- 3.9.1. Quando na reunião de 13 de março de 2014 com Sua Excelência o Ministro do Ambiente, o Conselho Diretivo da ANMP insistiu na questão de como ficaria garantida a participação dos municípios no órgão de acompanhamento da nova entidade resultante da privatização da EFG, foi respondido pelo Senhor Ministro do Ambiente que a mesma ficaria devidamente salvaguardada através da participação destes num órgão consultivo.
- 3.9.2. Ora, resulta da leitura do projeto de diploma em análise que, não só a criação desse órgão (Conselho Consultivo) não é obrigatória como, a existir, só poderá emitir pareceres sobre um conjunto de matérias importantes, se para tal for solicitado e, ainda assim, sempre com caráter não vinculativo. E no caso de tal Conselho não existir a sua audição não é substituída pela audição dos municípios utilizadores do sistema.
- 3.9.3. Entende assim a ANMP que no número 2 da Base XXII deve ser eliminada a expressão “quando existe”; no número 1 da Base XXVII a expressão “podem determinar” deverá ser substituída por “determinam”. O número 2 da Base XVII deve ter a seguinte redação: “Compete ao Conselho Consultivo emitir pareceres nas matérias da sua competência, designadamente...”.



3.9.4. Sobre as reuniões do Conselho Consultivo previstas no número 4 da Base XVII, entende-se que deve ser obrigatória a realização de uma reunião ordinária por trimestre e que a convocatória das reuniões extraordinárias deve poder resultar da iniciativa de pelo menos 1/3 dos municípios utilizadores do sistema gerido pela Concessionária.

3.10. Na Base XXI, número 4, deve ficar expressa a obrigatoriedade de a Concessionária comunicar também aos municípios utilizadores do sistema a ocorrência de qualquer evento qualificável como caso de força maior.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Dado o curto prazo para a emissão do parecer da ANMP, deliberadamente fixado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, e dada a complexidade da matéria que exige uma análise demorada, a ANMP reserva-se o direito de vir a apresentar aditamentos ao parecer agora apresentado.

4.2. O teor deste parecer deve ser analisado à luz dos pareceres anteriores da ANMP sobre o quadro legislativo associado ao processo de reprivatização da EGF, nomeadamente os pareceres emitidos sobre a Lei de Delimitação de Setores, o novo regulamento tarifário, a Lei orgânica da ERSAR, o novo regime jurídico dos serviços municipais de águas e resíduos, o novo regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais águas e resíduos, o diploma que consagrou o processo de alienação das ações representativas do capital social da Empresa Geral do Fomento e o PERSU 2020.

4.3. **Relativamente ao projeto de decreto-lei que aprova as bases da Concessão dos Sistemas Multimunicipais de Resíduos Urbanos apresentado por Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e com base nos aspetos identificados no presente documento, a Associação Nacional de Municípios Portugueses emite parecer desfavorável.**

