

RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA

N.º 1 /2020

**Regulamento da qualidade do serviço prestado
ao utilizador final**

Conteúdo

1. Nota introdutória	3
2. Objeto	4
3. Identificação das entidades que se pronunciaram e síntese dos comentários recebidos	4
4. Apreciação dos comentários recebidos	6
4.1. Síntese dos principais comentários.....	7
4.1.1. Enquadramento legal e normativo	8
4.1.2. Universo das entidades gestoras sujeitas ao regulamento.....	9
4.1.3. Impactos das obrigações de cumprimento de níveis mínimos de serviço e de manutenção dos correspondentes registos– ponderação custo-benefício.....	11
4.1.4. Compensações	13
4.1.5. Ónus da prova	18
4.1.6. Obrigações dos utilizadores	19
4.1.7. Entrada em vigor	20
4.2. Apreciação detalhada dos comentários ao articulado do projeto de regulamento ...	20
5. Conclusões	21

Relatório de análise dos comentários e sugestões formulados no período de consulta pública do projeto de regulamento da qualidade do serviço prestado ao utilizador final

1. Nota introdutória

A ERSAR tem por missão, no quadro dos respetivos Estatutos, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março¹, a regulação e a supervisão dos setores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, abreviadamente designados por serviços de águas e resíduos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano.

De acordo com o estatuído na alínea b) do artigo 11.º dos Estatutos da ERSAR, bem como no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, compete à ERSAR a elaboração e aprovação de um regulamento com eficácia externa, que defina níveis mínimos de qualidade, para os aspetos que estão diretamente relacionados com a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e por eles sentidos diretamente, bem como as compensações devidas em caso de incumprimento.

Este regulamento tem por objetivo promover uma maior qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras aos utilizadores finais, assim como uma harmonização regulatória dos níveis mínimos da qualidade, aplicáveis a todas as entidades gestoras, tendo por base o quadro legal em vigor e os indicadores associados ao objetivo "adequação da interface com o utilizador" previstos no sistema de avaliação da qualidade do serviço implementado pela ERSAR.

¹ Alterada pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

2. Objeto

O projeto de regulamento da qualidade do serviço prestado ao utilizador final foi aprovado pelo Conselho de Administração da ERSAR, em reunião de 17 de julho de 2020.

Nos termos dos artigos 12.º e 35.º dos Estatutos da ERSAR, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, o projeto foi submetido a consulta pública e ao Conselho Consultivo.

No âmbito do processo de Consulta Pública da ERSAR n.º 01/2020, que decorreu entre 31 de julho e 30 de novembro de 2020, a ERSAR recebeu comentários e sugestões de diversas entidades, designadamente, entidades gestoras dos serviços de águas e resíduos, associações representativas do setor e associações de consumidores, identificadas com mais detalhe na secção seguinte, apresentando-se a análise dos respetivos comentários na secção 4.

O relatório que agora se publica aborda as principais questões colocadas pelos participantes e a posição da ERSAR quanto às mesmas. Partilha-se, assim, com os participantes na consulta pública e quaisquer interessados, o resultado das reflexões adicionais a que a análise dos contributos conduziu.

3. Identificação das entidades que se pronunciaram e síntese dos comentários recebidos

No decurso do período da consulta pública, pronunciaram-se 52 entidades sobre o projeto de regulamento, conforme identificadas abaixo:

- Águas de Coimbra, E.M.
- Águas de Portugal, SA
- Águas do Interior - Norte E.I.M., S.A. (AdIN)
- ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses
- Aquapor – Serviços, S.A.
- Associação para a Gestão de Resíduos (ESGRA)
- Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA)
- Associação das Empresas Portuguesas para o Setor do Ambiente (AEPSA)
- Câmara Municipal de Alcácer do Sal
- Câmara Municipal de Barreiro
- Câmara Municipal de Cabeceiras de Basto

- Câmara Municipal de Carregal do Sal
- Câmara Municipal de Évora
- Câmara Municipal de Góis
- Câmara Municipal de Gondomar
- Câmara Municipal de Lagoa
- Câmara Municipal de Lisboa
- Câmara Municipal de Lousada
- Câmara Municipal de Matosinhos
- Câmara Municipal de Moita
- Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso
- Câmara Municipal de Póvoa de Varzim
- Câmara Municipal de Santarém
- Câmara Municipal de Santo Tirso
- Câmara Municipal de Terras de Bouro
- Câmara Municipal de Vendas Novas
- Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
- EMARP - Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Portimão, EM, SA
- Empresas do grupo EGF, abrangendo a Empresa Geral do Fomento (EGF) e as onze concessionárias por si participadas (Algar, Amarsul, Ersuc, Resiestrela, Resinorte, Resultima, Suldouro, Valnor, Valorlis, Valorminho e Valorsul)
- Empresa Municipal de Ambiente do Porto, E.M., S.A
- Esposende Ambiente, EEM
- FAGAR - Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.
- Indaqua- Indústria e Gestão de Águas, SA
- INOVA, EM
- Joaquim Silva
- LIPOR - Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto
- Luciano Almeida
- Plainwater Serviços SGPS, S.A.
- Resíduos do Nordeste, EIM

- Serra Lopes, Cortes Martins & Associados
- Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas
- Serviços Intermunicipalizados de Oeiras e Amadora
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada
- Serviços Municipalizados de Sintra
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Torres Vedras
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Vila Franca de Xira
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Maia
- Sociedade Ponto Verde, SA
- Tavraverde - Empresa Municipal de Ambiente, E.M.
- VIMÁGUA- Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, E.I.M., S.A.

4. **Apreciação dos comentários recebidos**

A participação dos destinatários das normas no processo de elaboração das mesmas é essencial para a prossecução de vários objetivos, permitindo antecipar problemas na sua aplicação, quer porque os destinatários estão mais alertados para certas dificuldades de execução, concretas, quer porque se anteveem, desde logo, resistências através do contraditório.

No âmbito da consulta pública, que se revelou participada e um instrumento essencial à consolidação de ideias e procedimentos relativos ao novo regulamento, os comentários recebidos incluíam considerações gerais sobre o documento, bem como pedidos de clarificação, críticas ou propostas sobre redações concretas do articulado.

De um total de 1042 comentários sobre normas específicas do articulado, observa-se que a maioria (48%) incidiu sobre o capítulo que fixa os níveis mínimos de qualidade dos serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos (capítulo II), seguido do capítulo inicial das disposições gerais (com 17% dos comentários) e do capítulo relativo às compensações, com 13% dos comentários, conforme apresentado na figura 1.

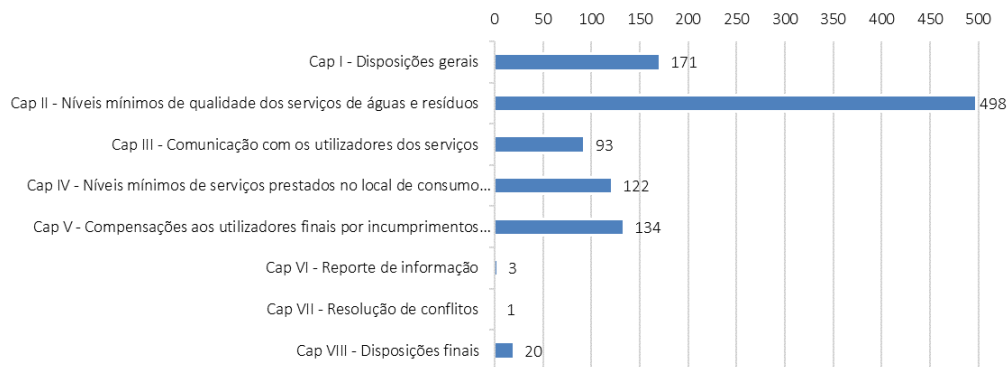


Figura 1 –

Distribuição dos contributos recebidos por tema

Em termos da apreciação pela ERSAR, adotou-se uma metodologia que agrupa os comentários classificando-os em 4 categorias: “Aceite ou parcialmente aceite”, “Não aceite”, “Clarificação” e “Não aplicável”. Tal como ilustrado na figura 2, um quarto dos comentários revelava falta de entendimento das soluções propostas, tendo sido objeto de clarificação. 32% dos contributos apresentados foram total ou parcialmente aceites com alteração da redação proposta e 41% das sugestões não mereceram acolhimento. No capítulo seguinte e nos quadros anexos são apresentados com detalhe os comentários e o fundamento para a apreciação feita pela ERSAR.

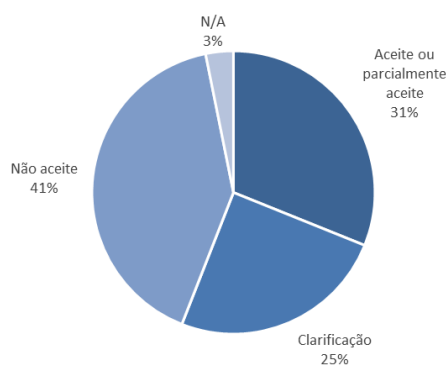


Figura 2 – *Análise dos contributos recebidos*

4.1. Síntese dos principais comentários

Na generalidade, as entidades enaltecem o propósito do regulamento, sem prejuízo das críticas, comentários e sugestões que a seguir se apresentam e analisam.

As secções seguintes resumem as principais questões levantadas na consulta pública, sejam estruturais e transversais ao projeto de regulamento, ou que surgiram de forma mais reiterada nos comentários às soluções propostas no documento.

4.1.1. Enquadramento legal e normativo

Algumas entidades, como a AEP SA, Águas de Portugal, a ANMP, a AQUAPOR, a Câmara Municipal do Barreiro, os SMEAS da Maia e a Tavira Verde criticam o projeto de regulamento pelas normas que consideram ir para além do previsto na lei, condicionando a atuação das entidades gestoras e impondo-lhes as posições e entendimentos da ERSAR, o que não entendem legítimo.

Referem que os municípios veem os seus orçamentos municipais afetados pela decisão de uma entidade terceira, no caso a ERSAR, na qualidade de entidade reguladora do setor, mas que entendem não ter poder para tamanha ingerência na gestão a cargo dos Municípios. Por outro lado, sustentam que a definição de metas e níveis de qualidade de serviço que vão além dos legalmente definidos deve caber exclusivamente aos Municípios, enquanto entidades titulares, desde logo porque tal definição pode e deve estar em consonância com os objetivos e estratégias do Município e outros instrumentos de gestão que regulam a atividade municipal.

Refere ainda a ANMP que a introdução/definição de obrigações (regulamentares), mais exatamente de metas e níveis de qualidade de serviço para além do que se encontra legalmente previsto, não se enquadra na competência regulamentar cometida à ERSAR.

A este propósito, cumpre notar que ERSAR não pretendeu contrariar as regras legais aplicáveis, sendo que algumas inconsistências pontuais foram corrigidas após a devida nota pelas entidades (nomeadamente no que respeita ao alinhamento das definições com o novo regime geral da gestão de resíduos ou com o regulamento das relações comerciais, ou à descrição dos meios admissíveis para o envio do aviso prévio de suspensão do serviço). A definição de metas e níveis de qualidade de serviço enquadra-se integralmente nos poderes de atuação da ERSAR previstos nos seus Estatutos (aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março) e demais legislação aplicável, que incumbiram esta entidade reguladora de aprovar um regulamento definindo níveis mínimos de qualidade do serviço prestado aos utilizadores e compensações devidas em caso de incumprimento.

No que respeita à defendida autonomia dos municípios para organizarem a forma de prestação dos serviços de águas e resíduos, que se reconhece, não se pode deixar de notar que, tratando-

se de serviços públicos essenciais, deve existir um núcleo mínimo e harmonizado de regras (níveis mínimos de qualidade), destinado a garantir a qualidade do serviço prestado e a proteção dos interesses dos utilizadores de serviços públicos essenciais, o que faz parte das atribuições desta entidade reguladora.

4.1.2. Universo das entidades gestoras sujeitas ao regulamento

Embora não tenha havido nenhuma proposta de alteração da redação do artigo 2.º (âmbito de aplicação), foram apresentados vários comentários que se prendem com a delimitação das entidades gestoras obrigadas ao seu cumprimento.

Várias entidades levantaram a questão da necessidade de as entidades gestoras de serviços em alta serem também responsabilizadas, seja através da definição de níveis relativos ao serviço que prestam aos utilizadores municipais, seja reconhecendo as situações em que são responsáveis pelos incumprimentos das entidades gestoras do serviço em baixa, exigindo o correspondente pagamento de forma direta ou através do direito de regresso previsto no artigo 8.º do projeto de regulamento.

O presente projeto de regulamento está delimitado aos serviços prestados aos utilizadores finais (vide artigo 2.º), os quais são merecedores de uma particular proteção e sentem de forma mais direta os incumprimentos dos níveis de serviço definidos no regulamento. A definição de níveis de serviço para o serviço prestado a utilizadores municipais seria um outro regulamento.

Não existindo uma relação contratual entre as entidades gestoras dos serviços em alta e os utilizadores finais, não se considerou adequado impor o pagamento direto de compensações das primeiras aos segundos. Reconhece-se a pertinência da questão colocada quanto à possibilidade das entidades gestoras dos serviços em baixa exercerem o direito de regresso sobre as entidades gestoras dos serviços em alta. No entanto, face aos concretos níveis de serviço fixados no regulamento, não se identificam situações em que incumprimentos das normas do regulamento possam ser imputados às entidades do serviço em alta. O caso mais óbvio seria o das interrupções de serviço, no entanto, a maioria das obrigações impostas é de prestação de informação aos utilizadores. Quanto aos níveis de serviço associados à duração da interrupção, ainda que se imponha um prazo de 4 horas para o restabelecimento do serviço no caso de interrupções não programadas, admite-se que esse prazo seja ultrapassado quando a complexidade técnica da resolução o imponha e desde que os utilizadores sejam avisados (artigo 20.º), não havendo lugar

ao pagamento de compensação. No caso de interrupções com uma duração superior a 24h, a disponibilização de uma alternativa de água para consumo humano (ainda que por meios móveis) evita o pagamento de compensações (artigos 19.º e 20.º).

A EGF fez comentários recorrentes a várias normas no sentido de defender que o regulamento não é aplicável às suas participadas, concessionárias dos sistemas multimunicipais de resíduos. Se é certo que estas entidades prestam um serviço em alta de tratamento dos resíduos urbanos indiferenciados recolhidos e entregues pelos municípios utilizadores, importa também notar que, com a exceção dos municípios da grande Lisboa, as referidas concessionárias são também responsáveis pela recolha seletiva multimaterial, o que se considera um serviço prestado aos utilizadores finais. Não existindo uma relação contratual com estes, não se considerou adequado impor o pagamento de compensações. No entanto, considera-se que tais entidades gestoras estão sujeitas às normas relativas aos níveis de serviço associadas à recolha seletiva. Se assim não for, introduz-se uma diferenciação dos níveis de exigência aplicáveis ao mesmo serviço (recolha seletiva multimaterial) apenas em virtude do modelo de gestão escolhido pela entidade titular para aquele serviço, o que não se considera adequado. Os utilizadores não podem ser penalizados pelo modelo de gestão escolhido para o serviço.

Tendo várias entidades que se pronunciaram alertado para a heterogeneidade do setor e para a maior dificuldade de implementação do regulamento por parte das entidades gestoras de menor dimensão, a Águas de Portugal sugeriu que a ERSAR equacionasse a diferenciação da entrada em vigor ou dos níveis de qualidade do serviço em função da dimensão das entidades gestoras do tempo de atividade, da densidade populacional da área servida, ramal por km de rede, urografia, dispersão das infraestruturas, da capacidade de investimento, da idade da rede, etc.

Reconhecendo a existência de entidades gestoras com dimensões e capacidade técnica e financeira bastante diversas, o presente regulamento visa definir níveis mínimos de serviço, entendidos como aqueles que são indispensáveis para responder às necessidades básicas dos utilizadores e que todos os utilizadores devem receber. Não se considera adequado admitir que alguns utilizadores recebam um serviço com qualidade insatisfatória. Entidades gestoras com capacidade de prestar um serviço de excelência são reconhecidas e premiadas como tal.

4.1.3. Impactos das obrigações de cumprimento de níveis mínimos de serviço e de manutenção dos correspondentes registos– ponderação custo-benefício

Algumas entidades reconhecem que o projeto de regulamento não apresenta grandes novidades no que respeita aos níveis da qualidade de serviço propriamente dita, embora outras o considerem mais exigente por estabelecer prazos que ainda não constavam do quadro legal em vigor (como para a instalação de ramais ou apresentação do correspondente orçamento), ou pela sofisticação que exige em termos de sistemas de informação. Com efeito, a grande maioria das entidades demonstra a sua preocupação face à introdução das obrigações de registos e outros procedimentos, reconhecendo, por um lado, ser esta uma boa oportunidade de aumentar a digitalização do setor, mas receando o impacto das mesmas, nomeadamente naquilo que descrevem ser o necessário reforço de meios financeiros, técnicos e humanos, e uma necessária reorganização de serviços e conseqüente acréscimo de custos a repercutir nas tarifas dos utilizadores. Algumas entidades como a AEPSA e a Aquapor referem que a implementação de todos os registos exigidos não será exequível na maioria das entidades gestoras, em especial as de menor dimensão.

Importa notar que a grande maioria das obrigações constantes deste regulamento, enquanto níveis mínimos da qualidade do serviço, resultam já de disposições legais há muito em vigor, pelo que as entidades gestoras já estão familiarizadas com os procedimentos necessários ao seu cumprimento (nomeadamente, os prazos para o início da prestação dos serviços², para o restabelecimento do serviço após interrupção³, para a realização do serviço de limpeza de fossas⁴, ou para a realização de recolhas dedicadas de resíduos⁵).

Quanto às demais, pretende-se promover boas práticas no relacionamento entre as entidades gestoras e os utilizadores finais tendo-se procurado definir níveis compatíveis com as legítimas expectativas dos utilizadores em matéria de qualidade de serviço e ao mesmo tempo exequíveis para as entidades gestoras. Procurou-se ainda um alinhamento com os pressupostos da quarta geração de indicadores da avaliação da qualidade do serviço, por exemplo no que respeita às

² Fixado no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e no artigo 74.º do RRC

³ Fixado nos artigos 55.º e 58.º do RRC

⁴ Fixado no artigo 51.º do RRC.

⁵ Fixado no artigo 67.º do RRC.

interrupções de serviço (referencial das 4 horas⁶), à frequência de lavagem de contentores (os níveis exigidos correspondem aos valores de referência para uma qualidade de serviço mediana⁷).

Na sequência da análise dos comentários recebidos reconheceu-se a necessidade de, atendendo a preocupações que se consideraram fundamentadas, ajustar alguns níveis de serviço, como sejam o prazo para a execução de ramais de ligação (alargado para 30 dias úteis⁸), o prazo para realização da verificação da pressão de serviço e para a reposição da mesma (alargado, respetivamente de 2 para 5 e de 5 para 10 dias úteis) ou o tempo de espera no serviço de atendimento telefónico (alargado para quinze e dez minutos e definido como média anual). Reconheceu-se ainda as dificuldades que estariam associadas ao controlo do cumprimento do envio das faturas e conseqüentemente, das situações em que seria devida compensação, pelo que se excluiu esta obrigação dos níveis de serviço associados à faturação.

No que respeita à manutenção dos registos relativos ao (in)cumprimento daqueles níveis de serviço, importa notar que muitos já são exigidos no âmbito da avaliação da qualidade de serviço, considerando-se ainda que a monitorização de todos os níveis de serviço previstos neste regulamento corresponde a boas práticas de controlo de gestão para a promoção da melhoria contínua, pelo que se espera que sejam já feitos, pelo menos em grande parte (considerando que a maioria dos níveis de serviço já resultam de obrigações legais ou regulamentares).

Algumas entidades levantam ainda a questão da previsão no regulamento de tarifas de deslocação e associadas à visita combinada que nem sempre estarão previstas nos tarifários em vigor (sendo que o regulamento determina que apenas podem ser cobradas se o estiverem). É referido que esta questão poderá ser particularmente relevante nos modelos de gestão concessionada, uma vez que, a ausência de previsão destas figuras nos contratos de concessão retira a legitimidade às entidades gestoras concessionárias para a sua cobrança, pelo que a

⁶ Sendo que o pagamento de compensação por falta de restabelecimento no prazo de 4 horas é dispensado nos casos de comprovada complexidade técnica da resolução e desde que informados os utilizadores.

⁷ Note-se, porém, que não foi estabelecida uma compensação pelo incumprimento destes valores, mas apenas para os casos em que exista uma reclamação relativa a evidências de falta de higiene, e a entidade gestora não promova a lavagem do contentor de recolha indiferenciada ou de biorresíduos ou a sua substituição no prazo máximo de cinco dias úteis.

⁸ Várias entidades gestoras propuseram prazos superiores, mas considera-se que 30 dias úteis, que corresponde a um mês e meio, está alinhado com os prazos médios necessários para orçamentação e execução da referida ligação. Considera-se excessivo obrigar um utilizador a esperar mais do que isso, dado que se trata de um serviço público essencial.

entrada em vigor do regulamento pode ser invocado como fundamento de um eventual reequilíbrio, caso altere os pressupostos nos quais a concessionária determinou as condições da sua proposta, sendo suficiente, aos olhos da lei, para que se concretize essa partilha de riscos.

Importa notar que o regulamento não pretende impor a fixação e cobrança das referidas tarifas, apenas pretendendo sinalizar serviços que são passíveis de serem classificados como serviço auxiliar nos termos do artigo 38.º do RRC e, nessa medida, passíveis de faturação autónoma. Por outro lado, as deslocações e visitas combinadas a que se refere o regulamento não correspondem a novas atividades que estejam a ser exigidas às entidades gestoras, ou seja, no âmbito da atividade normal associada à prestação do serviço as entidades gestoras já estarão a fazer tais deslocações e visitas. Assim, no caso em que os tarifários não contemplem tais tarifas apenas se pode assumir que os correspondentes custos são recuperados pelas tarifas mensais aplicadas em função da utilização do serviço, pelo que não se antevê problemas quanto ao equilíbrio económico-financeiro das entidades gestoras por este motivo.

Outra questão suscitada por muitas entidades que se pronunciaram, prende-se com a ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, sendo criticado o facto de a análise que a ERSAR realizou ser apenas qualitativa.

Considerando, como acima explicado, que os níveis de serviço espelhados no regulamento resultam, em grande parte, de obrigações legais e regulamentares que já existem, a premissa em que assentou a elaboração do regulamento foi a de que não imporia custos significativos às entidades gestoras por se esperar um nível elevado de cumprimento.

Sem prejuízo, atendendo ao facto de muitas entidades terem manifestado preocupação relativamente ao impacto da implementação dos registos e dos valores definidos para as compensações, considerou-se adequado alargar o prazo de entrada em vigor do regulamento, assim como estabelecer um período de transição de um ano antes da aplicação das normas regulamentares relativas a compensações. A informação recolhida durante esse período permitirá confirmar ou melhor calibrar as obrigações impostas.

4.1.4. Compensações

Algumas entidades sustentaram que o pagamento das "compensação" deveria depender da demonstração da existência de dolo ou negligência da entidade gestora e/ou de lesão da esfera jurídica ou patrimonial dos utilizadores, aplicando-se os requisitos da responsabilidade civil

contratual, prevista nos artigos 798.º e seguintes do Código Civil. Para sustentar esta posição, a Águas de Portugal cita um acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24 de setembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 9773/ 16.8T8LSB.LI-7, no qual é referido que "[s]e, de um vínculo negocial, resultarem danos para uma das partes, o pedido de indemnização deve alicerçar-se nas regras da responsabilidade contratual, a mesma solução se impondo quando o facto que produz a violação do negócio, ou melhor, da relação que dele deriva, simultaneamente preenche os requisitos da responsabilidade aquiliana". Esta entidade não considera legalmente admissível que, no quadro de uma relação contratual entre a entidade gestora e os utilizadores, a primeira tenha de pagar aos segundos compensações por incumprimento das suas obrigações em matéria de qualidade de serviço sem que tenha havido uma lesão efetiva, com danos ou prejuízos demonstráveis. Finalmente, defende que para os casos em que se registem incumprimentos das obrigações em matéria de qualidade de serviço, com carácter reiterado e/ou continuado, por parte das entidades gestoras, a responsabilização é efetuada por via diversa, ou seja, através de atuações sancionatórias por parte da entidade reguladora (cfr. artigo 69.º do projeto de RQS), inexistindo fundamento para a estipulação de compensações com carácter automático e independentemente da ocorrência de prejuízos para os utilizadores.

Não se pode concordar com a posição acima expressa. O incumprimento dos níveis mínimos de serviço constitui em si a lesão que as compensações definidas por este regulamento visam reparar, não estando dependente de qualquer demonstração para além da que resulta objetivamente dos registos exigidos quanto cumprimento dos níveis definidos. A mais-valia deste regime no que respeita à promoção dos direitos dos utilizadores é exatamente dispensá-los de provar danos. E a atribuição de compensações sem necessidade de demonstrar dolo, negligência ou lesão não é sequer inovador, seguindo vários exemplos de referência nacionais e internacionais neste e noutros setores com já vários anos de implementação⁹, que impõem, esses sim, a atribuição automática das compensações por iniciativa do prestador de serviço (o pagamento das compensações nos termos do presente projeto de regulamento está dependente da apresentação de reclamação escrita pelo utilizador).

⁹ Os serviços de abastecimento de água no Reino Unido estão sujeitos a regulamentos que impõem níveis de serviço (Customer Service Standards) e correspondentes penalizações desde 1989. Os setores da eletricidade e do gás em Portugal estão sujeitos a regulamentos da qualidade de serviço desde 2014,

Conforme resulta do artigo 9.º do projeto de regulamento, este não prejudica o regime da responsabilidade civil legalmente aplicável, ou seja, o pagamento destas compensações não prejudica a possibilidade de os utilizadores exigirem uma indemnização nos termos da responsabilidade civil, obedecendo nesse caso aos respetivos pressupostos.

O acórdão citado respeita a uma situação em que foi exigida uma indemnização por danos sofridos em consequência do cumprimento defeituoso do contrato de fornecimento de energia elétrica, não estando a ser discutido o pagamento de compensações previstas no Regulamento da Qualidade de Serviço da ERSE, pelo que não se pode daí retirar que o tribunal tenha considerado que o pagamento das compensações definidas naquele regulamento deve ser analisado à luz das regras de responsabilidade civil do Código Civil.

De igual modo é distinto o exercício pela ERSAR dos seus poderes sancionatórios, não se confundindo as compensações com eventuais coimas aplicadas às entidades gestoras pelas infrações por si cometidas, desde logo pelo seu destino.

Dos comentários apresentados resultou ainda alguma disparidade no entendimento quanto ao processo de atribuição das compensações. Enquanto entidades como a DECO mas também entidades gestoras como os SMAS de Torres Vedras, defenderam que a atribuição das compensações deveria ser automática, sem necessidade de solicitação por parte dos utilizadores (à imagem do que se passa nos exemplos internacionais e nacionais citados), houve algumas propostas no sentido de que a atribuição dependesse não apenas de reclamação do utilizador mas ainda da correspondente apreciação pela ERSAR (AEPSA, APDA, Aquapor, FAGAR) ou mesmo por um tribunal judicial (SIMAS de Oeiras e Amadora).

Reconhecendo que a atribuição automática é o modelo mais habitual neste tipo de regulamentos, entendeu-se mais prudente, numa primeira fase de implementação do regulamento de qualidade do serviço dos serviços de águas e resíduos em Portugal, não prever a atribuição automática, para se poder testar a operacionalidade da identificação dos incumprimentos e da atribuição das compensações.

De todo o modo, ainda que não tenham de assumir a iniciativa do apuramento e cálculo das compensações devidas, considera-se que as entidades gestoras devem assumir a responsabilidade por, na sequência de um pedido/reclamação dos seus utilizadores, verificar se estão reunidos os pressupostos (que se procurou serem objetivamente demonstráveis) para o

pagamento das compensações. As cartas de compromisso que algumas entidades gestoras já adotaram baseiam-se nesse procedimento, e foi essa a solução consagrada no artigo 57.º. A ERSAR pode intervir numa segunda fase, caso o utilizador não fique satisfeito com a resposta da entidade gestora, podendo ainda a situação ser dirimida em sede de arbitragem de consumo.

Algumas entidades gestoras questionaram o alcance da regra (constante do artigo 57.º) que determina que as compensações pagas não integram os custos da entidade gestora, não podendo ser refletidas nos tarifários aplicados ou, tendo compreendido, manifestaram preocupação com a mesma.

Ora, com a regra referida pretende-se que os gastos com as compensações não sejam financiados pelas tarifas pagas pelos restantes utilizadores, mas sim suportados pelas entidades gestoras (pelo orçamento municipal no caso da gestão direta, ou pelos acionistas no caso de modelos empresariais). Se os encargos suportados com as compensações pudessem ser repercutidos na tarifa seriam os utilizadores lesados a pagar as compensações a si próprios, não havendo um verdadeiro incentivo às entidades gestoras para o cumprimento dos níveis mínimo na qualidade dos serviços prestados (serviços que a lei qualifica como essenciais).

Várias entidades gestoras e associações representativas das mesmas referem que o projeto de Regulamento de Qualidade do Serviço (RQS) define obrigações inexecutáveis para maioria das entidades gestoras, originando o direito a compensação do utilizador de valores inexplicáveis, desproporcionados e sem qualquer razoabilidade. Várias entidades questionaram a proporcionalidade das compensações definidas face à gravidade ou duração dos correspondentes incumprimentos, embora sem apresentar propostas alternativas concretas.

Por outro lado, entidades como por exemplo a Águas de Portugal, a APDA ou o grupo Indagua, alegam que muitas dessas compensações apresentam um valor associado que pode ultrapassar (com facilidade) o valor da fatura mensal daquele cliente, o que multiplicado por vários utilizadores, pode determinar o agravamento das insuficiências económicas de muitos sistemas municipais e intermunicipais que hoje se debatem com significativas carências económicas.

A APDA e a AQUAPOR referem ainda que o facto de as compensações aos utilizadores finais serem aplicadas com base no tarifário praticado por cada entidade gestora implica que ocorrerão grandes disparidades nos valores das compensações atribuídas aos utilizadores, já que são muito distintos os níveis tarifários praticados pelas várias entidades gestoras. A AEPSA sugere a fixação

de um valor de compensação único e razoável, para cada tipo de incumprimento, à semelhança do que se passa no setor elétrico, que tenha como critério o prejuízo e não a tarifa, uniformizando esta questão em termos nacionais e cujo valor seja suficientemente equilibrado para conduzir ao seu pagamento pelas entidades gestoras, ao invés de aumentar a conflitualidade e litigância.

Depois de mais de uma década de aplicação do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e três gerações do sistema de avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores a ERSAR considera que o setor dos serviços de águas e resíduos dispõe já de um grau de maturidade suficiente para garantir os níveis mínimos da qualidade de serviço fixados no projeto de regulamento. Conforme acima referido, a expectativa que esteve na base da elaboração deste regulamento foi, por isso, a de um volume de compensações devidas aos utilizadores pouco significativo.

Propôs-se relacionar o valor das compensações com o tarifário em vigor da entidade gestora, de forma a estar alinhado com os custos do serviço que deve ser devolvido quando os níveis de qualidade não são atendidos. Atenta a grande amplitude de valores existentes nos tarifários vigentes em Portugal, foram tidos em conta os montantes mínimos e máximos a pagar no sentido de testar as compensações definidas no projeto regulamento.

Na determinação do valor das compensações procurou-se ainda que o montante fosse simultaneamente compensador para o utilizador final e incentivador para a entidade gestora elevar o seu nível da qualidade do serviço prestado, fazendo-se ainda alguma distinção dos valores aplicáveis a diferentes incumprimentos em função do que se considerou ser a importância relativa dos mesmos. No que respeita à possível graduação do valor da compensação pelo mesmo incumprimento (por exemplo em função da duração do incumprimento) embora reconhecendo o mérito da proporcionalidade enquanto princípio, nesta fase inicial considera-se mais prudente ter um modelo mais simples. Com a experiência de aplicação poder-se-á avaliar a existência de diferenças relevantes nos incumprimentos verificados que justifiquem a diferenciação do valor das compensações.

Sem prejuízo, considerando todas as preocupações manifestadas e reconhecendo que se trata da introdução de um mecanismo regulatório inovador no setor em Portugal, entendeu-se mais adequado estabelecer um período de transição de um ano, diferindo a aplicação das normas relativas ao pagamento da compensação. A informação recolhida nesse período permitirá melhor avaliar a adequação dos valores fixados no regulamento.

No caso das compensações associadas ao valor da tarifa de disponibilidade e nas situações excecionais em que a estrutura tarifária da entidade gestora não disponha de tarifa de disponibilidade foi criticada a opção de definir a compensação por referência ao encargo médio anual com o serviço reclamado. Pretendeu-se nestas situações, para além de penalizar o incumprimento de níveis de serviço, criar um incentivo adicional à correção das estruturas tarifárias. No entanto, admite-se que o valor seja desproporcionado e nesse sentido será mais adequado um valor que se possa relacionar com o peso observado das tarifas de disponibilidade nos encargos com um consumo mensal de 10 m³. Assim, e tendo por base os valores disponíveis na ERSAR relativos aos tarifários praticados nos diferentes concelhos, optou-se por definir, para as situações em que não exista tarifa de disponibilidade e esta seja o critério de cálculo da compensação, uma compensação correspondente a 55% do encargo médio mensal com o serviço do último ano validado pela ERSAR, no âmbito da qualidade de serviço. Aquela percentagem é próxima do peso máximo observado, na medida em que se considerou que usar a média, moda ou mediana não constituiria incentivo suficiente à introdução da tarifa de disponibilidade.

4.1.5. Ónus da prova

Outra das questões suscitadas por algumas entidades, como a AEPSA, a Águas de Portugal e a APDA reporta-se ao ónus da prova previsto no artigo 6.º do projeto de regulamento.

Algumas alegam que tal normativo pode significar que as entidades gestora fiquem impossibilitadas de demonstrar os factos que sustentariam as suas posições e que o mesmo estabelece uma inversão do ónus da prova. Por sua vez, a APDA refere que o disposto não corresponde a uma inversão integral do ónus da prova, mas antes a um significativo agravamento das obrigações de prova de que a entidade gestora cumpriu as suas obrigações

Ora, o referido preceito apenas estabelece que, no que respeita as obrigações das entidades gestoras e às diligências por si adotadas decorrentes da prestação do seu serviço, cabe, naturalmente, a esta a prova das mesmas. A norma não exime o utilizador final/reclamante da prova que, nos termos da lei, lhe está adstrita.

Recorde-se que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º da Lei 23/96, de 26 de julho (Lei dos Serviços Públicos Essenciais), cabe ao prestador do serviço a prova de todos os factos relativos ao cumprimento das suas obrigações e ao desenvolvimento de diligências decorrentes da prestação dos serviços. A referida lei é aplicável, conforme n.º 2 do artigo 1.º, entre outros, ao

serviço de fornecimento de água, ao serviço de recolha e tratamento de águas residuais e ao serviço de gestão de resíduos sólidos urbanos. Mais estipula no seu n.º 4 do artigo 1.º que se considera prestador dos serviços abrangidos pela presente lei toda a entidade pública ou privada que preste ao utente qualquer daqueles serviços, independentemente da sua natureza jurídica, do título a que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão. Assim, o teor do presente artigo reproduz o já previsto na Lei dos Serviços Públicos Essenciais, sendo que sobre a entidade gestora já impende o ónus da prova quanto à prestação de um serviço público essencial, no que respeita às suas obrigações e às diligências decorrentes daquela prestação.

4.1.6. Obrigações dos utilizadores

A Águas de Portugal defendeu inclusão de um artigo dedicado às obrigações dos utilizadores finais enquanto obrigações que podem pôr em causa a qualidade do serviço, nomeadamente em termos da sustentabilidade económico-financeira (pagamento) e da utilização correta do serviço (impacto na qualidade de ligações indevidas, má conceção do sistema predial, descargas indevidas, entre outras). Também a Taviraverde defendeu a inclusão de uma referência (no artigo 10.º ou caso a caso nas normas que impõem os níveis de serviço) às obrigações dos consumidores que são requisito e pressuposto dos atos/obrigações da entidade gestora. Por sua vez, a Esposende Ambiente, EM dá nota da ausência de princípios gerais e deveres básicos de civismo ou de cidadania para o utilizador.

A este propósito, e não pondo em causa que os utilizadores finais estão sujeitos a um conjunto de obrigações (que decorrem do estabelecido na lei, no Regulamento de Relações Comerciais dos Serviços de Águas e Resíduos, nos Regulamentos de Serviço das entidades gestoras, bem como nas condições contratuais vertidas nos contratos celebrados entre as partes), considera-se que se trata de matéria que não releva diretamente para o presente regulamento, o qual trata apenas das obrigações que incidem de forma direta perante as entidades gestoras. Consideram-se suficientemente ressalvadas as situações em que o incumprimento de tais obrigações se deve aos utilizadores, na medida em que o artigo 64.º afasta o direito à compensação nas situações cujo motivo do incumprimento seja comprovadamente imputável ao utilizador, sendo tais situações particularizadas em várias instâncias como no n.º 4 do artigo 11.º (relativo ao início da prestação do serviço) ou no n.º 4 do artigo 21.º (relativo à pressão de serviço).

4.1.7. Entrada em vigor

Outra preocupação manifestada por um número considerável de entidades, tais como a Águas de Portugal, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o Grupo Indaqua, a Vimágua, os SMAS de Sintra, a FAGAR e a APDA reporta-se à necessidade de implementação de um período de transição mais alargado do que o previsto no projeto de regulamento, atenta heterogeneidade que o setor apresenta quanto aos tipos de gestão dos serviços e quanto à dimensão e capacidade económico-financeira das entidades gestoras.

Conforme acima referido, atentas as preocupações manifestadas por um número relevante de entidades que participou na consulta pública, reconhece-se a vantagem de assegurar um período mais alargado de entrada em vigor (180 dias) para facilitar a capacitação das entidades gestoras, assim como um período de transição de um ano, para as matérias relativas ao pagamento de compensações decorrentes do incumprimento dos níveis mínimos da qualidade, durante o qual apenas se procederá ao registo da informação relativa ao cumprimento dos níveis de serviço, a qual permitirá avaliar a adequação das soluções propostas e rever as mesmas se necessário. Procedeu-se assim à alteração do artigo 72.º relativo à entrada em vigor.

4.2. Apreciação detalhada dos comentários ao articulado do projeto de regulamento

Nos quadros que constam do anexo ao presente relatório são elencados os comentários e sugestões com impacto direto na redação proposta, assim como apresentada a ponderação que os mesmos mereceram por parte da ERSAR, nomeadamente as razões de aceitação ou rejeição das propostas recebidas e conseqüentemente a redação final do mesmo.

Para além da resposta direta aos comentários apresentados, foram igualmente introduzidas outras alterações ao texto do regulamento, correspondentes a melhorias de redação ou outros aperfeiçoamentos do documento, cuja necessidade foi detetada pela própria ERSAR ao longo do processo de trabalho.

Transcrevem-se apenas as disposições do projeto de regulamento que mereceram comentários por alguma das entidades participantes na consulta pública.

5. Conclusões

Tendo por base a análise e ponderação dos contributos recebidos pela ERSAR durante a fase de consulta pública, conforme se resumiu no capítulo anterior e constam em maior detalhe do anexo que faz parte integrante deste Relatório, foi elaborada a versão final da Recomendação.

Nos quadros em anexo são apresentadas de forma clara e organizada as respostas ERSAR a todas as questões e comentários recebidos durante a fase de consulta, sendo ainda indicadas, nos casos aplicáveis, as alterações introduzidas na versão revista do regulamento em resultado de cada um dos contributos recebidos.

A ERSAR agradece todos os contributos do setor que permitiram a melhoria e a consolidação do projeto de regulamento da qualidade de serviço.

Atento o tempo decorrido, considerou-se oportuno reiniciar o procedimento, aproveitando o trabalho já desenvolvido e refletido neste relatório, mas permitindo a identificação de eventuais necessidades de atualização em resultado de alterações legislativas ocorridas e/ou de outras circunstâncias supervenientes relevantes para o setor.