

I. Introdução

Os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março (em anexo) que lhe confere a natureza de entidade administrativa independente, estabelecem no n.º 1 do seu artigo 22.º que os vencimentos mensais líquidos dos membros do conselho de administração são fixados, pela comissão de vencimentos (CV), nos termos gerais definidos na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras. A Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes (doravante Lei-Quadro), Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio, estabelece, nos termos dos artigos 25.º e 26.º, que compete à CV fixar o vencimento mensal e o abono mensal para despesas de representação dos membros do conselho de administração (CA) dessas entidades, em conformidade com os requisitos legais e critérios neles estabelecidos.

A CV da ERSAR, composta por um membro indicado pelo membro do governo responsável pela área das finanças, nomeado pelo despacho n.º 8488/2015, de 9 de julho; por um membro indicado pela ERSAR, nomeado pelo despacho n.º 9294/2015, de 4 de agosto; e um membro indicado pelo membro do governo responsável pela área do ambiente, nomeado pelo despacho n.º 8488/2015, de 9 de julho; elaborou o presente relatório para rever as remunerações, em conformidade com o estabelecido no n.º 4 do artigo 26.º, a aplicar aos próximos mandatos dos membros do CA.

II. Estrutura do regime remuneratório

O especial estatuto remuneratório conferido pela Lei-Quadro aos membros dos CA das entidades reguladoras independentes reflete, desde logo, o exercício de funções em regime de exclusividade, o estabelecimento de um regime apertado de incompatibilidades e impedimentos, não só quanto ao exercício do seu mandato, como também quanto à sua atividade profissional prévia e, especialmente, após o exercício desse mandato, com a consagração de um período de nojo de dois anos. Temos, por outro lado, o reconhecimento pelo legislador da especificidade da natureza das entidades reguladoras, caracterizada pelos especiais poderes de regulação, fiscalização, supervisão e sancionatórios, a representação do Estado em organizações internacionais e, bem assim, a autonomia administrativa, financeira e de gestão e, sobretudo, a independência orgânica, funcional e técnica. Acresce, ainda, a autonomia na definição do regime de carreiras, de avaliação do mérito, remuneratório e de proteção social aplicável aos seus trabalhadores. Estes aspetos explicam, em grande medida, a existência de um regime remuneratório próprio, distinto dos regimes aplicados na generalidade do sector público.

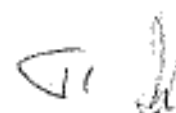
O artigo 25.º da Lei-Quadro começa por fixar os requisitos legais para a determinação dessas remunerações:

- 
- a) A remuneração daqueles membros integra um vencimento mensal e um abono mensal para despesas de representação, pago 12 vezes ao ano;
 - b) Para efeitos do disposto no número anterior, o vencimento mensal não pode ultrapassar em 30% o último nível da tabela remuneratória única prevista na Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, isto é, o nível remuneratório 115 correspondente a 6350,68 euros. O vencimento mensal não poderá assim ser superior a 8255 euros;
 - c) O valor das despesas de representação (pago doze vezes ao ano) não pode ultrapassar 40% do respetivo vencimento mensal, ou seja, no caso do presidente do CA, 3302 euros;
 - d) A fixação do vencimento mensal e do abono mensal para despesas de representação não têm efeitos retroativos, nem deve ser alterada no curso do mandato, sem prejuízo das alterações de remuneração que se apliquem, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas;
 - e) A utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamentos, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais (...) obedece ao disposto no estatuto do Gestor Público, e constitui remuneração, para efeitos fiscais;
 - f) As situações de inerência de funções ou cargos por membros do conselho de administração em entidades ou outras estruturas relacionadas com as entidades reguladoras não conferem direito a qualquer remuneração adicional ou quaisquer outros benefícios e regalias.

Por sua vez, o n.º 3 do artigo 26.º da mesma Lei-Quadro estabelece os critérios que devem ser levados em consideração na determinação das mesmas remunerações, a saber:

- C1. A dimensão, a complexidade, a exigência e a responsabilidade inerentes às funções;
- C2. O impacto no mercado regulado do regime de taxas, tarifas ou contribuições que a entidade reguladora estabelece ou auferir;
- C3. As práticas habituais de mercado no setor de atividade da entidade reguladora;
- C4. A conjuntura económica, a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o país se encontre e o valor mensal da remuneração do Primeiro-Ministro como valor de referência;
- C5. As remunerações auferidas pelos trabalhadores da entidade reguladora;
- C6. O desenvolvimento das atividades económicas sobre as quais incide a atuação da entidade reguladora;
- C7. Os pareceres sobre a atividade e o funcionamento da entidade reguladora;
- C8. Outros critérios que entenda adequados atendendo às especificidades do setor de atividade da entidade reguladora.

Da conjugação destes dois preceitos, podem retirar-se os seguintes elementos característicos do atual estatuto remuneratório dos titulares dos membros do CA das entidades reguladoras:

- 
1. Os critérios apontados não são taxativos, como resulta da possibilidade dada pelo legislador às comissões de vencimento de poderem fundamentar a sua decisão noutros que entendam adequados atendendo às especificidades do setor de atividade da entidade reguladora;
 2. A existência de critérios vinculativos consubstanciados nos tetos legais máximos para os valores das remunerações dos titulares dos membros dos CA das entidades reguladoras abrangidas pela Lei-Quadro (qualquer que ela seja) – que constam das alíneas a), b) e c) supra;
 3. A existência de critérios de apreciação discricionária respeitantes aos itens C1, C2, C3 e C6, acima referenciados, que servem sobretudo para diferenciar, entre si, as entidades reguladoras, atendendo designadamente à importância e complexidade das funções respetivas, à sua dimensão e, ainda, à relevância económica do sector em questão.
 4. A esses critérios, junta-se o critério das remunerações auferidas pelos respetivos trabalhadores (C5), devendo este ser interpretado no sentido de se procurar acautelar que os membros dos CA, *por razões naturais*, não recebam vencimentos inferiores àqueles trabalhadores, ou seja, que o valor máximo remuneratório potencialmente pago aos trabalhadores dessa entidade (e que serão aqueles que, tendo funções dirigentes, se encontrem no topo da carreira) não seja superior àquele que um membro do CA venha a receber.
 5. Em relação às entidades reguladoras da primeira geração, nas quais se inclui, por exemplo, a ERSE, a remuneração dos dirigentes foi evoluindo pela aproximação à dos membros do CA, de tal modo que a remuneração dos quadros de topo podem atingir valores próximos, ou mesmo superiores, dos valores máximos remuneratórios, que a lei agora permite para os titulares dos respetivos membros do conselho de administração. Bem se compreende que o legislador tenha pretendido, com a introdução deste novo critério, evitar essas situações.
 6. Acontece que tal situação não se verifica em relação às entidades reguladoras independentes mais recentes, cujos quadros dirigentes muitas vezes ainda não puderam adequar-se ou isso só foi possível iniciar-se muito recentemente. Este é o caso da ERSAR, cujo estatuto remuneratório dos dirigentes está longe de atingir os tetos consignados para os membros do CA.
 7. Neste contexto, tal critério deve ser interpretado de forma restritiva, como visando evitar as situações apontadas em relação às entidades reguladoras da primeira geração, atendendo à razão de ser do mesmo. No que se refere às entidades reguladoras mais recentes, o critério referido em C5 deve, assim, ser interpretado com especiais cautelas. Afigura-se não poder servir para fazer baixar as remunerações dos membros dos CA, sob pena de conduzir a soluções incongruentes ou até transformar-se em critério discriminatório, porque gerador de situações desiguais não pretendidas pelo legislador.

III. Decisão

A comissão de vencimentos, nos termos do artigo 25.º, n.º 4, e do artigo 26.º da Lei-Quadro, conjugados com o disposto nos artigos 22.º e 23.º do Estatutos da ERSAR, decide:

- A) Fixar o vencimento mensal a atribuir ao presidente do CA da ERSAR, no valor de 8.255 euros (pago catorze vezes ao ano), acrescentando o abono para despesas de representação, no valor de 3.302 euros, correspondente a 40% do respetivo vencimento mensal (abono pago doze vezes ao ano).

Fundamentação

Na tomada desta decisão foi tido em consideração o facto de os critérios elencados pelo legislador se apresentarem, como ficou dito, como meramente exemplificativos e indicativos, por um lado e, por alguns deles conferirem ao aplicador e intérprete amplos poderes discricionários, por outro. Como ficou dito, os parâmetros vinculados são apenas os constantes dos n.ºs 1 a 3 do artigo 25.º daquele diploma, que são respetados.

A justificação para se propor para o presidente do CA o valor máximo permitido por lei prende-se, desde logo, com o facto de o estatuto remuneratório do membros do CA da ERSAR constituir, em comum com os demais, critério a levar em conta para garantir a independência funcional dos titulares dos órgãos das entidades reguladoras independentes sobretudo na interface com os regulados. Por outro, temos que o estatuto remuneratório tem de ter igualmente em conta o período de nojo de dois anos durante o qual o titular do órgão pode ter de ficar a ganhar metade do vencimento mensal.

A justificar esta solução temos a missão da ERSAR, impondo-se realçar a complexidade, a exigência e a responsabilidade inerente às funções dos titulares do CA da ERSAR, que tem como missão regular e supervisionar não um mas três sectores, a saber: i) Sector dos serviços de abastecimento público de água; ii) Sector de saneamento de águas residuais urbanas; e iii) Sector de gestão de resíduos urbanos. Acresce, ainda, o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano (artigo 1.º dos Estatutos).

Os setores mencionados caracterizam-se pela elevada complexidade ao nível da estrutura organizacional salientando-se a existência de 9 modelos de gestão de serviços de águas e resíduos (empresa pública, entidade concessionária multimunicipal, serviços municipais, serviços municipalizados ou intermunicipal, associação de municípios, sector empresarial local e do estado, e entidade concessionária em parceria público privada) com diferentes procedimentos e ciclos de regulação pela ERSAR, o que só por si imprime elevada complexidade à atuação regulatória e de supervisão correspondente.

Contribui para a complexidade do setor, a diversidade quanto à natureza pública e privada dos regulados, uma vez que a ERSAR regula e supervisiona: a) 266 entidades gestoras estatais, municipais e privadas que prestam o serviço de abastecimento público de água, empregam direta e

indiretamente 9616 trabalhadores, e gastam anualmente 1125 milhões de euros; b) 269 entidades gestoras estatais, municipais e privadas que prestam o serviço de saneamento de águas residuais, empregam direta e indiretamente 6802 trabalhadores e gastam anualmente cerca de 968 milhões de euros; c) 277 entidades gestoras estatais, municipais e privadas que prestam o serviço de gestão de resíduos urbanos, empregam 13 901 trabalhadores, gastam anualmente cerca de 809 milhões de euros.

A ERSAR emerge como a única entidade reguladora independente que tem como supervisionados autarquias locais (municípios e freguesias), dispondo de competência para emitir instruções vinculativas quanto às tarifas a praticar pelos sistemas de titularidade municipal que não se conformem com as disposições legais e regulamentares (artigo 5.º, n.º 3, alínea d) dos estatutos).

Fator a ter igualmente em conta reside no incremento das competências em matéria de regulação económica, uma vez que a ERSAR passou a ter de fixar a regras das tarifas dos serviços municipais, para os 3 sectores, estando obrigada a apreciar anualmente os tarifários e respetiva fundamentação económica de cerca de 373 entidades.

O estatuto de autoridade competente para a qualidade de água para consumo humano, confere-lhe competência para assegurar a disponibilização tendencialmente universal de água salubre, limpa e desejavelmente equilibrada na sua composição, supervisionando todas as entidades gestoras de sistemas de água para consumo humano (universo de cerca de 314 entidades). Estas funções de autoridade competente para a coordenação e fiscalização do regime de qualidade de água para consumo humano abrangem todo o território de Portugal continental e implicam o recebimento anual de mais de meio milhão de resultados de análises.

Em relação à posição da ERSAR no contexto das entidades reguladoras existentes no país, aponta-se os amplos poderes de autoridade que lhe são conferidos serem idênticos à generalidade das mesmas [regulação, supervisão, sancionatórios, regulamentares (incluindo aprovação de regulamentos tarifários), auditoria, e resolução de litígios, nos termos dos artigos 8.º, a 14.º dos Estatutos].

Por outro lado, não obstante haver outros sectores que movimentam maior volume de negócios, a verdade é que cabe à ERSAR regular e supervisionar o único bem jurídico essencial que não tem sucedâneo, a água, o que associado à crescente escassez deste recurso requer especial acuidade na sua gestão a exigir maior responsabilidade na supervisão.

Na fixação do valor remuneratório em causa pesou igualmente a dificuldade em recrutar especialistas com conhecimentos e elevada craveira técnica nos três subsectores económicos apontados e em matéria de regulação da qualidade de água.

Finalmente, não pode deixar de relevar a necessidade de ponderar o equilíbrio nesta matéria entre os titulares de órgãos de duas entidades reguladoras no universo do mesmo ministério com a água e energia (MAAC), que são a ERSAR e a ERSE. A necessidade de garantir esse equilíbrio justifica que não sejam tidas em consideração as remunerações dos quadros dirigentes. Com efeito, as razões apontadas para fazer aplicação do critério referente às remunerações do pessoal dirigente, no caso

da ERSE, não se verificam em relação à ERSAR. Pelo contrário, a ponderação desse factor prejudicaria o equilíbrio entre as duas entidades desejado e justificado pela aplicação de outros critérios. Como estamos perante um entidade reguladora independente de última geração, cujo quadro de pessoal dirigente só muito recentemente foi reestruturado, os membros do conselho de administração da ERSAR sairiam prejudicados em relação aos da ERSE sem razões fundadas para o efeito.

Esta decisão não mereceu a concordância de um dos membros da CV que contrapôs a fixação de um vencimento mensal por valor diferente e ligeiramente inferior, para, assim, se manter a consistência com a decisão anterior que refletia a ponderação do fator da dimensão (C1).

Outrora, a diferenciação subjacente à dimensão de diversas entidades reguladoras, onde este membro também participa na respetiva comissão de vencimentos, incluindo a da ERSAR, justificou, então a fixação de vencimentos mensais de doze mil euros e de doze mil e quatrocentos euros.

Agora, ao fixar-se o vencimento mensal do Presidente pelo valor máximo legalmente estabelecido, não se respeita a diferenciação reconhecida em relação à ERSAR que se traduziu na fixação de um vencimento mensal de doze mil euros.

- B) Fixar o vencimento mensal dos restantes membros do CA em 95% do vencimento do presidente do CA (pago catorze vezes ao ano), ou seja, 7842 euros, acrescendo o abono para despesas de representação, no valor de 3136 euros, correspondente a 40% do vencimento mensal dos referidos membros (abono pago doze vezes ao ano).

Fundamentação

Em primeiro lugar, cumpre realçar que os pertinentes preceitos da Lei-Quadro (artigo 25.º e 26.º) se limitam a estabelecer os limites da "remuneração mensal" e das "despesas de representação" dos membros dos conselhos de administração das entidades abrangidas. Ao referir-se aos "membros do conselho de administração" o regime estabelecido trata por igual esses membros, sem fazer qualquer distinção entre os que sejam presidentes e muito menos vice-presidentes. Bem se compreende que assim seja porque o papel e as competências atribuídas aos presidentes do órgão colegial (CA) pelos estatutos das entidades reguladoras não é uniforme. O mesmo se diga quanto à existência de um vice-presidente que em muitas situações é meramente eventual.

Assim sendo, não havendo base legal expressa na Lei-Quadro que suporte o estabelecimento de diferenciação ao nível dos valores de remuneração e de despesas de representação, qualquer decisão neste sentido terá de ser justificada, como acima se disse, atendendo ao papel e competências atribuídas aos presidentes dos CA nos respetivos estatutos e leis orgânicas.

No caso em apreço, os Estatutos da ERSAR (cfr. artigo 25.º) não qualificam expressamente o presidente como um órgão, limitando, no artigo 25.º, as suas competências às que são normalmente cometidas aos presidentes de qualquer pessoa coletiva pública, tais como: i) Convocar e presidir às

reuniões do conselho de administração e promover o respetivo cumprimento; ii) Solicitar a convocação do conselho consultivo; iii) Representar a instituição, em especial nas relações com o governo.

O Estatuto da ERSAR reserva ao respetivo Conselho de Administração todas as competências atrás mencionadas em matéria de regulação, supervisão, emissão de regulamentos, aprovação do regulamento tarifário, aplicação de sanções, resolução de litígios, etc. O que significa que todas as decisões que convocam maior complexidade e responsabilidade terão de ser tomadas pelo órgão colegial.

Mais, mesmo em relação as competências conferidas ao presidente, os Estatutos não impõem a existência de um vice-presidente, podendo, nos termos do n.º 2 do preceito, a substituição do presidente recair sobre qualquer vogal, que pode substituir o presidente, nas suas faltas e impedimentos, por sua indicação.

Além da omissão de base legal, não se descortinam razões materiais decorrentes dos Estatutos da ERSAR que fundamentem estabelecer diferenciações entre a remuneração do presidente e as dos membros do conselho de administração.

Neste contexto, admite-se que se deva, atento o papel de representante da instituição, observar alguma diferenciação entre a remuneração do presidente e a dos restantes membros do CA, mas que deve ser muito limitada, sob pena de o intérprete estabelecer uma interpretação diferenciadora, que não encontra na letra da lei nem na sua razão de ser qualquer apoio.

Esta decisão também não mereceu a concordância de um dos membros da CV que contrapôs manter a fixação do vencimento dos Vogais em 85% do valor atribuído ao Presidente.

A alteração desta relação percentual tem sido assumida por comissões de vencimentos, mas com a justificação de evitar a atribuição de vencimento a um membro do CA por valor inferior ao máximo das remunerações atribuídas aos demais colaboradores.

Ora na ERSAR, tal hipótese não é observável em qualquer cenário.

Lisboa, 30 de setembro de 2020

Maria Fernanda Santos Maçãs



Pedro Cunha Serra



Luís Manuel dos Santos Pires



