



Temas de
DIREITO DA ÁGUA

JOÃO MIRANDA
RUI CUNHA MARQUES
ANA LUÍSA GUIMARÃES
MARK KIRKBY
(coordenadores)





Temas de

DIREITO DA ÁGUA

JOÃO MIRANDA
RUI CUNHA MARQUES
ANA LUÍSA GUIMARÃES
MARK KIRKBY

(coordenadores)

Edição

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas
Centro de Investigação de Direito Público

-

www.icjp.pt

icjp@fd.ulisboa.pt

-

Maio de 2017

ISBN: 978-989-8722-22-5



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

www.fd.ulisboa.pt

Imagem da capa:

Ivan Spasic

Arquivo Thinkstock

-

Produzido por:

OH! Multimédia

mail@oh-multimedia.com

Apresentação

A presente publicação reúne os melhores trabalhos apresentados pelos alunos que frequentaram a 3.^a Edição do Curso de Pós-Graduação de Direito da Água, organizado em 2016 pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Mediante esta iniciativa dá-se continuidade às atividades que, desde 2012, vêm sendo realizadas sobre as temáticas de Direito da Água, constituindo também esta publicação mais um *output* do projeto de investigação do Centro de Investigação de Direito Público sobre “Os serviços públicos de águas e de resíduos”.

Deste modo, procura contribuir-se para a divulgação de trabalhos de inegável qualidade e enriquecer as fontes à disposição de todos os interessados em aprofundar conhecimentos no setor da água.

Os trabalhos ora publicados cobrem diferentes perspetivas do Direito da Água, razão pela qual a presente obra se encontra organizada em seis partes fundamentais: i) Proteção internacional do direito humano de acesso à água e ao saneamento; ii) Modelos de governação dos serviços



públicos de águas; iii) Recursos hídricos e proteção do ambiente; iv) Recursos hídricos e propriedade; v) Contratos públicos no setor da água; vi) Regime económico-financeiro dos recursos hídricos.

Os temas abordados nos textos sobre a escolha do modelo de gestão na governação dos serviços públicos de águas, a avaliação de uma experiência concreta de agregação de sistemas multimunicipais de saneamento, a contratualização do serviço público de fornecimento de água e de saneamento de águas residuais e os regimes tarifários dos serviços de abastecimento de água e de saneamento refletem bem a profunda mutação que se vem verificando no setor da água e a clivagem existente ao nível da escolha entre modelos distintos de governação dos serviços públicos, com maior ou menor centralização na prestação dos serviços dos serviços públicos e com protagonismo mais ou menos ativo do regulador.

Num quadrante diverso, focando a sua atenção na relação entre a entidade gestora dos serviços e os utilizadores, encontramos o trabalho sobre a obrigatoriedade legal de ligação aos serviços públicos de abastecimento público de água para consumo humano e de saneamento de águas residuais urbanas e sua contraposição face ao direito do utilizador à contratualização do respetivo serviço.

A dimensão internacional, hoje crescentemente relevante, encontra-se espelhada nos textos sobre o reconhecimento do direito humano de acesso à água e ao saneamento, a responsabilidade internacional dos Estados pela poluição das águas e a aplicação de princípios jurídicos ambientais à gestão de cursos de água internacionais.

Por sua vez, as temáticas da propriedade dos recursos hídricos são desenvolvidas nos trabalhos que versam sobre o reconhecimento da pro-

priedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos e o domínio público hídrico municipal.

Oxalá, a presente obra cumpra os propósitos da sua publicação e venha a ter sequência nos próximos anos.

Lisboa, 12 de abril de 2017

João Miranda

Rui Cunha Marques

Ana Luísa Guimarães

Mark Kirkby



Índice

I Proteção internacional do direito humano de acesso à água e ao saneamento

- 9** O direito humano de acesso à água e ao saneamento:
legitimado pelo costume internacional

Madalena Vasconcelos Rosa

II Modelos de governação dos serviços públicos de águas

- 40** A gestão política vs a gestão empresarial:
a guerra dos tronos

Nuno Amorim

- 80** O milagre legislativo português no setor da água em alta

Paulo Andrade

- 118** A agregação da SANEST, SA na ALVT, SA: problemas
e desafios para o Município de Sintra

Pedro Ventura

III Recursos hídricos e proteção do ambiente

- 160** A responsabilidade internacional dos Estados
pela poluição das águas

Erica Silva

- 182** O princípio da utilização equitativa e razoável e a sua aplicação na gestão dos cursos de água internacionais

Vitória Pontes

IV Recursos hídricos e propriedade

- 215** A caducidade do direito de ação para reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos

Gonçalo Bargado

- 241** A dimensão municipal do domínio público hídrico. Aspetos jurídicos face à natureza sui generis da água

Rosa Afonso

V Contratos públicos no setor da água

- 292** A obrigatoriedade de ligação e o direito à contratualização do serviço público de fornecimento de água e de saneamento de águas residuais

Sandrina Ferreira da Silva

VI Regime económico-financeiro dos recursos hídricos

- 315** Nível de adoção dos Tarifários às Recomendações Tarifárias da ERSAR para os serviços de água (abastecimento e saneamento) e Regulamento do Tarifário de resíduos (serviço de resíduos sólidos) aplicados ao consumidor doméstico em 2016

Antonieta Duarte



I. Proteção internacional do direito humano de acesso à água e ao saneamento

[Voltar ao índice](#)

O direito humano de acesso à água e ao saneamento: legitimado pelo costume internacional

MADALENA VASCONCELOS ROSA¹

Resumo:

No âmbito da ordem jurídica internacional e da teoria do direito internacional dos direitos humanos, utilizando um modelo de argumentação subsuntivo respondemos à pergunta: há um direito humano à água e ao saneamento? Este tema está na ordem do dia, uma vez que o acesso à água e ao saneamento é escasso proporcionalmente à população mundial, cerca 1.5 mil milhões de pessoas não têm acesso a água potável. A doutrina tem vindo a promover a discussão, pela nossa parte, através de critérios materiais e formais, concluímos pela existência de um direito humano à água e ao saneamento legitimado pelo costume internacional, fonte de direito internacional, nos termos do artigo 38.º do ETIJ.

¹ Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



Abstract:

In the context of the international legal order and the theory of international law of human rights, using a subsumption method of argumentation, we answer the question: is there a human right to water and sanitation? This is highly debated subject today, since access to water and sanitation is scarce in proportion to the world population, about 1.5 billion people do not have access to safe water. Through material and formal criteria, we conclude that there is a human right to water and sanitation legitimized by international custom, which is a source of international law, under the terms of article 38 of the Statute of the International Court of Justice.

Sumário:

1. Considerações introdutórias; 2. O problema subjacente; 3. A caracterização dos direitos humanos; 4. A subsunção; 5. Desmitificações; 6. Conclusão

1. Considerações introdutórias

Este trabalho vem no seguimento do curso pós-graduado de direito da água e visa responder à questão: há um direito humano à água e ao saneamento? Esta problemática está na ordem do dia, uma vez que o acesso à água e ao saneamento é escasso proporcionalmente à população mundial. Os dados demonstram que há estimativamente mais de 1.5 mil milhões de pessoas sem acesso a água potável, 2.5 mil milhões s

[Voltar ao índice](#)

não têm acesso a casas de banho, nem a infraestruturas de saneamento e ainda 1.1 mil milhões de pessoas defecam ao ar “livre”². Estes números traduzem-se em vários problemas, uma vez que a água é um bem essencial à sobrevivência da pessoa humana, à sua saúde e bem-estar, bem como contribui para o conforto, habitabilidade e descanso de cada um. Portanto, quando não existe acesso à água potável, as doenças proliferam-se, as condições de saúde deterioram-se, as condições de vida degradam-se e muitos mais efeitos negativos daí advêm.

Como alerta a antiga Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Água e ao Saneamento, Catarina Albuquerque, “há mais de 3600 crianças a morrer todos os dias em razão de doenças diarreicas evitáveis, o que é mais do que o número de crianças que morrem todos os dias por malária, VIH/SIDA e sarampo conjuntamente”³. Estas situações agravam-se com a escassez iminente de água, em grande medida despoletada pelas alterações climáticas, com a má redistribuição da mesma, com o crescimento acelerado da população mundial, com o aumento das situações macroeconómicas de crise e conseqüentemente com a diminuição do erário público⁴.

2 *Relatório da Relatora Especial para o direito humano à água potável e ao saneamento, Catarina Albuquerque*, de 11 de Julho de 2013, no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, doc. A/HRC/24/44, para.3., disponível para consulta em http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-44_en.pdf.

3 CATARINA DE ALBUQUERQUE, *On the right track, Good practices in realising the rights to water and sanitation*, 2012, p.20, disponível para consulta em <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?BookID=2693&SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao%5COutrosdocumentosIRAR&GenericContentId=0&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao>.

4 *Relatório da Relatora Especial para o direito humano à água potável e ao sane-*



Porém, estas constatações de facto são alarmantes e inaceitáveis numa sociedade globalizada e evoluída, que visa o respeito e a garantia dos direitos humanos, designadamente assegurando a dignidade de cada um, a sua integridade física e moral, bem como, a igualdade entre as pessoas.

O Direito pode ser uma ótima ferramenta para solucionar os referidos problemas relativos ao tema “água”, seja no âmbito da regulação da água enquanto bem público imprescritível, impenhorável, inalienável e indisponível⁵, seja no âmbito da gestão da mesma ou das regras de combate à degradação ambiental e às alterações climáticas, ou ainda relativamente ao quadro jurídico nacional e internacional de defesa dos direitos humanos. Os direitos humanos protegem a posição de cada um, designadamente quanto às condições necessárias para assegurar um nível social mínimo de vivência digna, quanto à integridade física, à dignidade e a todos os demais direitos fundamentais que sejam titulados pela pessoa humana, tal como a ordem jurídica internacional e nacional o estabelecem. Assim, gostava que este trabalho incidisse sobre uma das possíveis vertentes da questão, especificamente se existe um direito humano de acesso à água e ao saneamento.

O direito humano à água e ao saneamento é hoje consagrado como tal pelas Nações Unidas após a Resolução da Assembleia Geral das Na-

amento, Catarina Albuquerque, de 11 de Julho de 2013, no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, doc. A/HRC/24/44, para. 6., disponível para consulta em http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-44_en.pdf.

5 JOÃO MIRANDA, A Titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por Entidades Públicas in *Direito da água*, sob coordenação científica de João Miranda, Ana Luísa Guimarães, António Leitão Amaro, Mark Kirkby, 2013, p. 228, disponível para consulta em <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/4092>.

ções Unidas (AGNU) de 2010⁶. Este foi um marco muito importante, uma vez que as Nações Unidas têm um papel muito forte na luta pelo respeito dos direitos humanos e na pressão política que deve ser feita aos atores estaduais e não estaduais, para que os mesmos desenvolvessem atuações e políticas sustentáveis que se coadunem com o respeito e com a garantia dos direitos humanos. No entanto, este ato da AGNU além de ter sido realizado tardiamente face à urgência do problema, não cria obrigações jurídicas para os Estados Membros das Nações Unidas, uma vez que a natureza jurídica desta resolução é de um ato jurídico sem efeito vinculativo para os Estados⁷. As resoluções da AGNU são atos que se enquadram na categoria de *soft law*, por oposição à categoria de *hard law*. A primeira categoria é composta por “obrigações” não vinculativas para as Partes mas que são mais que meros atos políticos, uma vez que criam a expectativa do seu cumprimento pelas Partes⁸. A segunda categoria produz efeitos jurídicos, vincula os destinatários dos atos normativos e constitui, assim, fonte de direito internacional. Porém, é necessário ressaltar que a *soft law* tem um papel muito relevante na determinação das fontes de direito internacional embora não constitua uma em si mesma, tal verifica-se na criação de *hard law*, uma vez que comumente representa a sua origem, ou seja, a criação de certos instrumentos de *soft law* leva a que o “pretensão direito” que aí é consagrado venha a ser posteriormente codificado, transformando-se assim em

6 Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2010, A/RES/64/292, disponível para consulta em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292.

7 BENEDETTO CONFORTI, CARLO FOCARELLI, *The Law and Practice of the United Nations*, 4ª ed., Leiden, 2010, p.411 e ss.; HUGH THIRLWAY, *The Sources of International Law*, Oxford, 2014, p. 169.

8 HUGH THIRLWAY, *Idem.*, p. 166.



hard law, de natureza jurídica vinculativa. O mesmo fenómeno verifica-se também noutras fontes de direito internacional, como é o caso do costume internacional, que também é influenciado por instrumentos de *soft law*, uma vez que estes podem demonstrar a existência de *opinio juris*, que é um dos elementos constitutivos do costume internacional enquanto fonte de direito.

Todavia, é de frisar que o significado desta Resolução não é de somenos, pois além de ter sido concluída pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o que representa a vontade dos Estados Membros das Nações Unidas junto do seu órgão mais importante, esta cria uma pressão político-mediática sobre os Estados, o que pode conduzir a melhorias significativas no âmbito do objeto da Resolução em causa, pois estes não querem ser identificados como Estados violadores de direitos humanos. Assim, a referida Resolução não pode ser subvalorizada pelo simples facto de que no âmbito dos direitos humanos todos os esforços são poucos para combater os problemas acima identificados, não devendo ser menosprezadas quaisquer iniciativas e desenvolvimentos especialmente as provenientes de uma organização internacional com a dimensão e influência que tem a Organização das Nações Unidas.

Esta ressalva serve para explicar, bem como para alertar, que o tema que me proponho a desenvolver está longe de estar concluso, pelo contrário ainda há pela frente um longo caminho a percorrer e muitas questões para desenvolver. Aliás, é importante referir o outro lado da moeda, a Resolução ou outros atos de semelhante teor, apesar de serem essenciais designadamente para a concretização do direito internacional dos direitos humanos, não podem tornar-se eventos sobrevalorizados que ofuscam a necessidade de continuação da realização de esforços e desenvolvimentos e, tal como acima referido, que tenham a

pretensão de se fazer passar por Direito quando não o são. Este alerta pode parecer paradoxal mas é importante perceber que se não há efetivamente um direito consagrado na ordem jurídica internacional que conceda o direito de acesso à água e ao saneamento, os tribunais não poderão condenar os Estados que não facilitem e promovam esse acesso, aliás pouco ou nada poderão fazer. O poder judicial não é a única forma de realização da justiça e de proteção dos direitos fundamentais mas é a forma mais relevante, a que garante mais segurança jurídica, a mais independente e imparcial.

Isto dito, o que pretendemos decifrar com este trabalho é se existe na ordem jurídica internacional um direito humano de acesso à água e ao saneamento e qual a fonte de direito que o legitima. Nesse sentido, caso concluamos que sim, caberá perceber em que consiste esse direito, caso concluamos que não, caberá perceber em que é que isso se traduz, quais as consequências, e qual a proteção dada pela ordem jurídica internacional no que concerne ao acesso à água. Tais conclusões poderão servir para desmistificar o tema e esclarecer algumas das dúvidas que a doutrina tem levantado no âmbito desta questão. Esta discussão poderá servir igualmente para ajudar a densificar o quadro legal de proteção dos direitos humanos, que especialmente em Portugal não é suficiente forte, pois não é suficientemente discutido.

2. O problema subjacente

Uma vez que este trabalho visa discutir o tema no plano do Direito e não da Política, que apesar de ser também uma das vertentes em que se deve discutir o assunto não traduz o quadro legal aplicável, esta análise



que nos propomos a realizar terá por base a ordem jurídica internacional e o respetivo direito internacional dos direitos humanos. Assim, cumpre escrutinar segundo os critérios legais se existe um direito humano de acesso à água e ao saneamento e ilustrar a narrativa do trabalho com decisões judiciais e outros exemplos práticos, evitando o fosso entre a teoria e a prática.

A água é um bem essencial, no entanto é também um bem escasso, embora o planeta seja constituído por 71% de água, mais de 96%⁹ da mesma é água salgada, ou seja, não é própria para consumo, exceto se for sujeita ao tratamento de dessalinização que é muito dispendioso, que os Estados tendem a não querer utilizar. Assim, constata-se que o acesso à água potável é diminuto em face à população mundial, tal como já foi referido *supra*¹⁰. No entanto, a expressão que este bem tem na vida do ser humano é muito significativa, é algo que está intrinsecamente interligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao direito à vida, à saúde, ao mínimo de existência condigna, à vida pessoal e familiar, ao ambiente, etc., ou seja é algo que se não estiver ao dispor da população poderá colocar em causa o cumprimento desses direitos. Portanto, os Estados estão igualmente vinculados a respeitar o acesso à água e ao saneamento, como decorrência desses direitos a que estão vinculados, nomeadamente porque estes últimos estão previstos em vários instrumentos internacionais de carácter jurídico vinculativo e em vários instrumentos nacionais, como por exemplo Constituições e instrumentos com força jurídica semelhante a que os Estados estão juridicamente adstritos.

9 Cfr. <http://water.usgs.gov/edu/earthhowmuch.html>.

10 Cfr. p. 1.

Os Estados têm vários deveres em contraposição aos direitos de que são titulares os seus cidadãos, designadamente, o dever de respeito, criando uma obrigação para o Estado de não interferir de forma lesiva, o dever de proteção, agindo de forma a proteger os particulares da atuação lesiva de outrem e por último o dever de promoção, que consiste na prestação de algo por parte do Estado¹¹, nesse sentido, a falta de acesso a água potável e a infraestruturas de saneamento reflete um incumprimento desses deveres, sendo que estes podem ser incumpridos tanto por ação como por omissão¹² e na maioria dos casos de falta de acesso a estes bens, este incumprimento dá-se por omissão. Todavia, este é apenas um dos planos de discussão, o que pretende concluir que não existe um direito humano autónomo à água e ao saneamento na ordem jurídica internacional e que este é protegido por decorrência dos restantes direitos. Neste sentido, será de referir de antemão que a perspectiva dos tribunais internacionais, de que iremos falar *infra*, não é muito distante desta.

No plano nacional, encontramos paralelo na posição de AMADO GOMES quanto ao direito ao ambiente, a autora defende que este direito não tem conteúdo autónomo, o seu conteúdo identifica-se noutras situações jurídicas de vantagem, tais como o direito à vida, o direito à integridade física, à liberdade e ao desenvolvimento da personalidade, tal como o direito à propriedade. Ou seja, a tese é de que existe uma duplicação de conteúdos na Constituição da República Portuguesa e que a referência ao direito ao ambiente é apenas no sentido da proteção da pessoa e dos seus direitos e liberdades clássicas. A autora faz referência

11 JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos Direitos fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, 2.a ed., 2010.

12 *Idem*.



ao direito de acesso à água e ao saneamento quando reitera que não é possível determinar “um direito à água, ao ar, à fauna e à flora”¹³, bem como definir uma posição jurídica de vantagem autónoma dos restantes bens jurídicos constitucionais e conclui que o conteúdo do direito ao ambiente consiste apenas no aproveitamento coletivo do bem subjacente. Pela nossa parte, cumpre afirmar, desde já, que esta não é a nossa posição, uma vez que defendemos que há mais perspetivas a desenvolver, é verdade que o direito de acesso à água e ao saneamento pode revelar-se como algo adjacente a outros direitos, que se for violado porá indiretamente em causa o cumprimento desses últimos, no entanto, parece-nos que é essencial explorar a autonomia deste direito, que pode revelar-se bastante pertinente para a discussão.

3. A caracterização dos direitos humanos

Os direitos humanos são situações jurídicas subjetivas de vantagem que têm uma natureza fundamental, uma vez que visam proteger necessidades elementares do ser humano e que são pressupostos de existência de outros direitos. Estes têm as seguintes características: universalidade, ou seja, têm um âmbito de aplicação global; indivisibilidade, pois estão todos diretamente relacionados com a pessoa humana e assim, a ameaça a um direito vai traduzir-se na ameaça a outros direitos; interdependência e inter-relacionamento, sendo que todos os direitos humanos contribuem para a realização da dignidade humana e que se complementam; igualdade, não são discriminatórios aplicam-se a todos independentemente das suas diferenças; obrigatoriedade, uma vez que

13 CARLA AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 2.a ed., 2014, p.34

estes direitos impõem deveres correlativos para os Estados e pela coercibilidade, sendo que alguns tribunais e outras autoridades com competência para tal podem forçar o cumprimento destes direitos¹⁴.

A doutrina diverge quanto ao facto dos direitos humanos terem que estar positivados, ou seja, quanto à necessidade de estes direitos estarem previstos em instrumentos jurídicos vinculativos para adquirirem natureza jurídica vinculativa. Há quem defenda que os direitos humanos são imanentes à pessoa humana e inerentes à condição humana, devido à sua componente moral¹⁵. Apesar de esta questão poder ser bastante mais ampla, e poder remontar em certa medida à velha discussão entre o positivismo e o *jusnaturalismo*, este é um assunto que é muito discutido no âmbito do direito internacional dos direitos humanos pelo que cumpre dizer que independentemente do fim último do Direito ser a proteção da pessoa humana, designadamente das minorias em face das maiorias¹⁶, e a efetivação dos seus direitos fundamentais, há que ter em consideração que o Direito é algo externo ao indivíduo, e embora se possa falar na existência de normas perentórias (*ius cogens*) que existem como limites inderrogáveis à atuação estadual, tal como previsto no

14 Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights, Viena, 1993, disponível para consulta em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>.

15 AMARTYA SEN, Elements of a Theory of Human Rights in *Philosophy and Public Affairs*, 2004, p.319; ROBERT ALEXY, Discourse Theory and Fundamental Rights, in AGUSTÍN MENÉNDEZ/ERIK ERIKSEN (Eds.), *Arguing Fundamental Rights*, Springer, Dordrecht, 2006, neste texto o autor defende que os direitos fundamentais são direitos humanos positivados, afirmando assim *a contrario* que os direitos humanos não precisam de estar positivados para serem considerados como tal; *Idem*, Law, Morality and the Existence of Human Rights in *Ratio Juris Vol.25, No.2*, 2012 p. 11 e ss., nesta obra o autor defende que a existência dos direitos humanos depende da sua justificação e que esta consiste num argumento explicativo-existencial, sendo que este último estabelece que a validade dos direitos humanos advém da moralidade dos mesmos.

16 JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a Maioria*, 2006.



artigo 53.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹⁷, não podemos concordar com quem afirma que os direitos humanos existem independentemente da vontade das partes e que estes são algo intrínseco à natureza humana.

Há que estabelecer a diferença entre o que são direitos humanos e consequentemente normas, que podem consubstanciar regras ou princípios e que vinculam os seus destinatários¹⁸ pois estão previstos em instrumentos jurídicos vinculativos, e o que são as disposições de instrumentos jurídicos não vinculativos e mesmo os “princípios” (em sentido não técnico) que são apenas enunciados de conteúdo político-declarativo.

No entanto, é importante deixar bem claro que esta ressalva em nada deve desvalorizar a proteção que deve ser dada pelo direito internacional aos direitos humanos, nem deve minimizar o relevo e a atenção dada aos direitos humanos, nem sequer deve reduzir o ativismo exercido pelos vários agentes internacionais nesta matéria. Isto porque a posição que entende o Direito como algo que depende de uma positividade escrita, e que se rege por certos critérios e parâmetros, fomenta uma maior segurança jurídica, uma maior certeza e à partida estabelece

17 “Artigo 53.º

Tratados incompatíveis com uma norma imperativa de direito internacional geral (jus cogens)

É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza.”

18 JORGE REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, 2011.

uma responsabilidade maior para quem está adstrito a certos deveres, ou seja, as pessoas sabem com o que podem contar, as pessoas podem reivindicar com maior facilidade os seus direitos, os Estados ficam diretamente vinculados a certas condutas e podem ser responsabilizados pelos seus incumprimentos. Pelo contrário, se não houvesse essa necessidade de positivação, a seriedade com que seria discutido o assunto seria menor, a discussão seria meramente (ou essencialmente) política, uma vez que os alegados titulares dos deveres não se sentiriam igualmente vinculados e a proteção dada pelos direitos humanos basear-se-ia na boa vontade dos Estados, as pessoas continuariam a poder reivindicar os seus direitos mas os tribunais, por exemplo, não teriam como determinar em que medida é que os direitos foram violados, e assim teriam maiores dificuldades em decidir se um Estado violou ou incumpriu os seus deveres, uma vez que não haveria como determinar se o Estado estaria ou não vinculado aos mesmos. Contudo, cumpre esclarecer que não nos identificamos com a posição *kelseniana* de que há uma separação total entre o Direito e a Moral, especialmente no que tem que ver com a teoria do direito internacional dos direitos humanos reconhecemos que a separação entre ambas as disciplinas não é clara. De todo o modo, defendemos que os direitos humanos só se tornam vinculativos se estiverem previstos, se forem legitimados por uma fonte de direito internacional, como definidas no artigo 38.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça¹⁹.

19 “Artigo 38.º

1 - O Tribunal, cuja função é decidir em conformidade com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a) As convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b) O costume internacional como prova de uma prática geral aceite como direito;
- e) Os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas;



Assim, os direitos humanos estão sujeitos a determinados requisitos para que possam ser consagrados como tal pela ordem jurídica internacional, requisitos formais e materiais, designadamente, estarem previstos num instrumento jurídico internacional de carácter vinculativo ou noutra fonte de direito internacional, tal como *ius cogens* ou costume internacional; e possuírem as características acima especificadas: a fundamentalidade, a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relacionamento, a igualdade, a obrigatoriedade e a coercibilidade.

Portanto, uma vez caracterizados os direitos humanos, caberá decidir se o direito de acesso à água e ao saneamento consubstancia um direito humano ou não, segundo os critérios acima contemplados. Em primeiro lugar, será importante estabelecer em que medida é que este direito de acesso à água está consagrado na ordem jurídica internacional, se está previsto numa convenção internacional ou em algum texto legalmente vinculativo para os Estados, se assim for podemos afirmar que o requisito formal está preenchido e podemos então avançar para a subsunção material, caso assim não seja, cabe determinar se este está legitimado por uma outra fonte de direito internacional ou se pelo contrário é apenas concretizado na *soft law*. Este exercício de subsunção aos critérios acima identificados serve para criar um maior rigor na análise jurídica do problema. Assim, a natureza jurídica do direito de acesso à água e ao saneamento é discutida na doutrina e na jurisprudência, porém o raciocínio de subsunção é evitado, o que poderá levar a um raciocínio falacioso.

d) Com ressalva das disposições do artigo 59 as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes nações como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2 - A presente disposição não prejudicará a faculdade do Tribunal (*) de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes assim convierem.”

[Voltar ao índice](#)

4. A subsunção

A subsunção que aqui se pretende efetuar terá por objeto os instrumentos internacionais juridicamente vinculativos de âmbito global e regional que fazem referência ao direito de acesso à água e ao saneamento. Acresce ainda que cumpre fazer uma breve enumeração dos instrumentos internacionais de *soft law* que fazem referência a este direito para que se possa ter uma visão do panorama global do direito internacional dos direitos humanos, e tal como se referiu no início desta exposição, os instrumentos desta natureza podem ter uma influência muito relevante no direito internacional dos direitos humanos.

Relativamente aos instrumentos internacionais juridicamente vinculativos, cabe identificar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, que prevê na alínea h) do número 2 do seu artigo 14.º que as mulheres devem ter a possibilidade de usufruir do abastecimento de água, como uma das condições de vida adequadas²⁰; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, que também dispõe na alínea c) do número 2 do seu artigo 24.º que a água, o saneamento e a higiene são condições necessárias para que se possa assegurar o direito à saúde das crianças e que os Estados devem

20 “Artigo 14.º

(...)

2 - Os Estados Partes tomam todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais, com o fim de assegurar, com base na igualdade dos homens e das mulheres, a sua participação no desenvolvimento rural e nas suas vantagens e, em particular, assegurando-lhes o direito:

(...)

h) De beneficiar de condições de vida convenientes, nomeadamente no que diz respeito ao alojamento, saneamento, fornecimento de electricidade e de água, transportes e comunicações.”



cumprir²¹; a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, que também prevê na alínea a) do número 2 do seu artigo 28.º que o acesso à água potável é uma medida que deve ser implementada de forma a assegurar os direitos das pessoas com deficiência a um nível mínimo de vida e à proteção social; as Convenções de Geneva e os seus respetivos Protocolos Adicionais fazem referência à proteção da água, o Protocolo I faz referência à proteção da mesma enquanto bem essencial²² e o Protocolo II faz referência ao direito de acesso à água para as pessoas privadas de liberdade²³; o Protocolo Adicional da Comissão Eco-

21 “Artigo 24.º

2. Os Estados Partes prosseguem a realização integral deste direito e, nomeadamente, tomam medidas adequadas para:

(...)

c) Combater a doença e a má nutrição, no quadro dos cuidados de saúde primários, graças nomeadamente à utilização de técnicas facilmente disponíveis e ao fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em consideração os perigos e riscos da poluição do ambiente.”

22 “Artigo 54.º

Protecção dos bens indispensáveis à sobrevivência da população civil

2 - É proibido atacar, destruir, retirar ou pôr fora de uso bens indispensáveis à sobrevivência da população civil, tais como os géneros alimentícios e as zonas agrícolas que os produzem, as colheitas, gado, instalações e reservas de água potável e obras de irrigação, com vista a privar, pelo seu valor de subsistência, a população civil ou a Parte adversa, qualquer que seja o motivo que inspire aqueles actos, seja para provocar a fome das pessoas civis, a sua deslocação ou qualquer outro.

3 - As proibições previstas no n.º 2 não se aplicam se os bens enumerados forem utilizados por uma Parte adversa:

(...)

b) Para outros fins além do aprovisionamento, mas como apoio directo de uma acção militar, com a condição, no entanto, de não efectuar, em caso algum, contra esses bens, acções que se presume deixem tão pouca alimentação ou água à população civil que esta fique reduzida à fome ou seja forçada a deslocar-se.”

23 “Artigo 5.º

Pessoas privadas de liberdade

1 - Além das disposições do artigo 4.º, as disposições seguintes serão no mínimo respeitadas, em relação às pessoas privadas de liberdade por motivos relacionados com o

nómica das NU para a Europa sobre Água e Saúde à Convenção sobre a Proteção e a Utilização de Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais de 1992, também visa proteger o uso da água; a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança: na alínea c) do número 2 do seu artigo 14.º também prevê que os Estados devem garantir o acesso à água potável para as crianças²⁴. Além destas convenções que visam assegurar os direitos de certos grupos minoritários, também o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, bem como o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos são apontados como instrumentos que fazem referência ao direito de acesso à água de forma implícita, porém, nestes casos é a interpretação que os respetivos Comitês fazem dos mesmos que determina essa referência ao direito de acesso à água²⁵. Outros instrumentos são apontados como fazendo referência ao direito em causa, porém, igualmente de forma implícita,

conflito armado, quer estejam internadas ou detidas:

(...)

b) As pessoas mencionadas no presente número receberão, na mesma medida que a população civil local, víveres e água potável, e beneficiarão de garantias de salubridade e higiene e de proteção contra os rigores do clima e os perigos do conflito armado.”

24 “Artigo 14.º

Saúde e Serviços de Saúde

2. Estados Partes na presente Carta comprometem-se a exercer a plena aplicação desse direito e, em especial tomará medidas:

(...)

(c) para garantir o fornecimento de uma alimentação adequada e água potável.”

25 Cfr. Comentário Geral n.º 15 do Comité Económico, Social e Cultural das Nações Unidas de novembro de 2002, disponível para consulta em <http://www.unhcr.org/publications/operations/49d095742/committee-economic-social-cultural-rights-general-comment-15-2002-right.html>, no qual se afirma, através da interpretação normativa dos artigos 11.º e 12.º do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que os mesmos preveem um direito humano de acesso à água potável e ao saneamento. Apesar desta interpretação poder ser considerada quase autêntica, vai muito para além da letra da lei.



tais como a Carta das NU, que pelos seus princípios, nomeadamente os previstos no seu número 1, imporia este direito e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que pela enumeração exemplificativa prevista no seu artigo 25.º, quanto ao direito à saúde, faria referência implícita à água, uma vez que este é um bem equiparável aos expressamente previstos nessa disposição.

Quanto aos restantes instrumentos, estes não têm natureza jurídica vinculativa mas apenas natureza política, porém como acima explanado estes podem ter uma grande influência no quadro legal internacional, nesse sentido cabe identificar os documentos mais relevantes. Antes de mais cumpre identificar os Objetivos do Desenvolvimento do Millenium, estabelecidos em 2000, que previam no seu objetivo 7 a “sustentabilidade ambiental”, no qual constava como meta reduzir para metade, até 2015, a percentagem da população sem acesso permanente a água potável e ao saneamento. Estes últimos objetivos foram substituídos este ano, de 2016, pelos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, que preveem no seu objetivo 6, a “água potável e saneamento”, no qual consta, por exemplo, que até 2030 se alcance o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos, bem como, o acesso a saneamento e higiene adequado e equitativo para todos, que se acabe com a defecação ao ar livre, com especial atenção para as necessidades das mulheres e jovens raparigas.

No âmbito de Conferências Internacionais, em que vários Estados se reuniram para debater certos temas, nomeadamente no âmbito da proteção ambiental, sugeriram certos instrumentos, tais como a *Declaração de Estocolmo* de 1972, o *Mar del Plata Plano de Ação* de 1977, a *Declaração de Dublin* de 1992, a *Declaração do Rio de Janeiro* de 1992, a

Declaração de Joanesburgo de 2002 que se referiam expressamente ao direito de acesso à água potável e a infraestruturas de saneamento. Para além do mais, os órgãos das Nações Unidas foram produzindo vários documentos neste sentido, desde Resoluções do Conselho de Direitos Humanos²⁶, da Assembleia Geral, até Comentários Gerais dos Comitês de Direitos Económicos, Sociais e Culturais²⁷, bem como outros. Esta evolução culminou na Resolução n.º A/RES/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2010 que veio consagrar expressamente o direito humano de acesso à água e ao saneamento. Desde esse evento que várias Resoluções se seguiram todos os anos com o objetivo de aprofundar e desenvolver este direito, designadamente a Resolução 15/9 do Conselho de Direitos Humanos, que foi a primeira resolução deste órgão no mesmo sentido que a Assembleia Geral, depois seguiram-se as resoluções 16/2, 18/1, 21/2, 24/18, 27/7 e 33/10. A AGNU também produziu outras Resoluções depois da referida resolução mais emblemática, tais como a 68/157 e a 70/169.

Por fim, algumas Consituições consagram este direito como um direito fundamental autónomo, o que é relevante para determinar a

26 Decisão 2/104 de 27 de novembro de 2006, disponível para consulta em http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/HRC_decision2-104.pdf, que requer ao Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos que estude e investigue o direito em causa; e ainda as Resoluções A/HRC/RES/7/22 de 28 de março de 2008, disponível para consulta em http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_22.pdf e A/HRC/RES/12/8 de 12 de outubro de 2009, disponível para consulta em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G0916571/PDF/G0916571.pdf?OpenElement>, que abordam o mandato da Relatora Especial das NU para o acesso à água e ao saneamento, bem como os deveres dos Estados neste assunto.

27 Comentário Geral n.º 15 foi muito relevante para o desenvolvimento deste tema porque interpretou o PIDESC de forma a consagrar o direito humano de acesso à água, tal como *supra* explicado em n. 2.º.



subsunção a outras fontes de direito internacional, como por exemplo, ao costume internacional. Nesse sentido são essas as seguintes Constituições²⁸: África do Sul²⁹, Bolívia³⁰, República Democrática do Congo³¹, Equador³², Egipto³³, Etiópia³⁴,

28 PIERRE THIELBORGER, Re-Conceptualizing the Human Right to Water: A Pledge for a Hybrid Approach in *Human Rights Law Review*, 2015, p.24; JIMENA MURILLO CHÁVARRO, *The Human Right to Water – A Legal Comparative Perspective at the International, Regional and Domestic Level*, 2015, p.120; *Fact Sheet n.º 35* do Gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos das Nações Unidas, de agosto de 2010, p.7, disponível para consulta em <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>.

29 “27. Health care, food, water and social security
(1) Everyone has the right to have access to:
(b) sufficient food and water”

30 “Artículo 16
I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación
Artículo 20.
I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones”

31 “Article 48
Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits”

32 “Artículo 3
Son deberes primordiales del Estado:
1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
Artículo 12
El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”

33 “Article 79: Food
Each citizen has the right to healthy, sufficient amounts of food and clean water”

34 “Article 90: Social Objectives
1. To the extent the country's resources permit, policies shall aim to provide all Ethiopians access to public health and education, clean water, housing, food and social security.”

Gambia³⁵, Quénia³⁶, Maldivas³⁷, México³⁸, Somália³⁹, Sudão do Sul⁴⁰, Uruguai⁴¹, Uganda⁴² e Zâmbia⁴³. Acresce ainda que alguns Estados pre-

35 “216.(4) The State shall endeavour to facilitate equal access to clean and safe water, adequate health and medical services, habitable shelter, sufficient food and security to all persons”

36 “43. (1) Every person has the right:
(d) to clean and safe water in adequate quantities”

37 “23. Every citizen the following rights pursuant to this Constitution, and the State undertakes to achieve the progressive realisation of these rights by reasonable measures within its ability and resources: (a) adequate and nutritious food and clean water”

38 “Artículo 4

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de 7 la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”

39 “Article 27: Economic and Social Rights
(1) Every person has the right to clean potable water”

40 “35. (2) This Constitution shall be interpreted and applied to advance the individual dignity and address the particular needs of the people by dedicating public resources and focusing attention on the provision of gainful employment for the people, and improving their lives by building roads, schools, airports, community institutions, hospitals, providing clean water, food security, electric power and telecommunication services to every part of the country”

41 “Artículo 47

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”

42 “XIV. General social and economic objectives

The State shall endeavour to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that: (b) all Ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, work, decent shelter, adequate clothing, food security and pension and retirement benefits”

43 “112. Directive Principles of State Policy

The following Directives shall be the Principles of State Policy for the purposes of this Part: (d) the State shall endeavour to provide clean and safe water, adequate medical and health facilities and decent shelter for all persons, and take measures to constantly improve such facilities and amenities”



veem este direito em diplomas infraconstitucionais⁴⁴, tais como a Lei n.º 2006-1772 de França⁴⁵, a Lei n.º 7 de 2004 da Indonésia⁴⁶, a Lei da Água n.º 5719-1959 de Israel⁴⁷, a Lei n.º 3239 de 2007 do Paraguai⁴⁸, a Lei n.º 29338 de 2009 do Perú⁴⁹, o *The Water Resources Management Act* de 2009 da Tanzânia⁵⁰ e a Lei das Águas de 2007 da Venezuela⁵¹.

No que concerne à jurisprudência internacional, a proteção dada ao direito de acesso à água e ao saneamento é indireta, apesar de não serem poucos os casos em que se faz referência a este direito, esta referência é sempre em relação à violação de outro direito previsto nas Convenções objeto da decisão. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, nos casos *Zander v. Sweden*⁵²; *Fedotov v. Rússia*⁵³; *Melnik v.*

44 JIMENA MURILLO CHÁVARRO, *The Human Right to Water – A Legal Comparative Perspective at the International, Regional and Domestic Level*, 2015, p.121 e ss..

45 Disponível para consulta em http://www.riverainsdefrance.org/uploads/docs/L.2006-1772.eau_milaquat.pdf.

46 Disponível para consulta em <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC048775>.

47 Disponível para consulta em <http://www.sviva.gov.il/English/Legislation/Documents/Water%20Laws%20and%20Regulations/WaterLaw1959-Excerpts.pdf>.

48 Disponível para consulta em http://www.icasa.com.py/web/LEYES/AMBIENTE/LEY_3239_07_RECursos_HIDRICOS.pdf.

49 Disponível para consulta em <http://www.ana.gob.pe/media/316755/leyrh.pdf>.

50 Disponível para consulta em http://thereddesk.org/sites/default/files/the_water_resources_management_act.pdf.

51 Disponível para consulta em <http://www.leyesvenezolanas.com/aguas.html>.

52 *Zander v. Sweden* de 25 de novembro de 1993, pesquisável em <http://hudoc.echr.coe.int/>.

53 *Fedotov v. Rússia* de 25 de outubro de 2005, *idem*.

Ukraine⁵⁴; Tadevosyan v. Armenia⁵⁵; Riad and Idiab v. Belgium⁵⁶; Eugen Gabriel Radu v. Romania⁵⁷; Butan and Dragomir v. Romania⁵⁸, Dubetska and Others v. Ukraine⁵⁹ e Shioshvili and Others v. Russia⁶⁰ decidiu pela violação dos artigos 3.º, 5.º, 6.º, 8.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ou seja decidiu que a falta de acesso à água naquelas circunstâncias consubstanciaria a violação da proibição de tortura e tratamento desumano, do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, do direito à família e à vida privada e ainda direito a um recurso efetivo. O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos decidiram pela violação dos artigos 1.º, 2.º, 4.º e 5.º da Convenção Americana de Direitos Humanos, nos casos Paul Lallion v. Grenada⁶¹; Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay⁶²; Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay⁶³ e Vélez Loor v. Panama⁶⁴, em que se decidiu pela violação da obrigação dos Estados de

54 Melnik v. Ukraine de 28 de março de 2006, *idem*.

55 Tadevosyan v. Armenia de 2 de dezembro de 2008, *idem*.

56 Riad and Idiab v. Belgium de 24 de janeiro de 2008, *idem*.

57 Eugen Gabriel Radu v. Romania de 13 de outubro de 2009, *idem*.

58 Butan and Dragomir v. Romania de 14 de fevereiro de 2008, *idem*.

59 Dubetska and Others v. Ukraine de 10 de fevereiro de 2011, *idem*.

60 Shioshvili and Others v. Russia de 20 de dezembro de 2016, *idem*.

61 Paul Lallion v. Grenada de 21 de outubro de 2002, disponível para consulta em <https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/Granada.11765.htm>.

62 Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay de 29 de de março de 2006, disponível para consulta em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf, sendo a queixa apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos pesquisável em <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/cases.asp>.

63 Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay de 17 de junho de 2005, disponível para consulta em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf.

64 Vélez Loor v. Panama de 23 de novembro de 2010, disponível para consulta em



respeitar os direitos previstos na Convenção, o dever de adotar medidas de direito interno, o direito à integridade física, mental e moral, bem como o direito a um tratamento humano, o direito à vida e os direitos das comunidades indígenas.

As convenções internacionais não preveem um direito de acesso à água, alguns apenas se referem a este último indiretamente, nomeadamente como algo que tem que ser garantido para que outros direitos, esses sim expressamente consagrados nos textos, possam ser cumpridos. Ou seja, o direito de acesso à água é referido nos tratados internacionais como um direito de segundo grau, um direito que pertence à esfera de outro, como por exemplo, o direito à vida. Embora este não seja o caminho que pretendemos explorar, tal como deixámos claro *supra*⁶⁵, vale a pena manter estas constatações presentes para posteriores considerações.

Podemos concluir que o direito de acesso à água e ao saneamento, ou melhor o seu conteúdo autónomo, não está previsto em nenhum instrumento vinculativo que legitime o preenchimento do requisito formal. Contudo, o que pretendemos analisar neste trabalho é o direito de acesso à água enquanto direito autónomo e independente de outros direitos, como um direito em si mesmo. Ora, esse direito, assim concebido, não está previsto em nenhuma Convenção Internacional. Pelo contrário, este é um direito muito desenvolvido nos instrumentos de *soft law* e a importância que é dada a este direito nos últimos anos tem sido cada vez maior. Assim, cabe perceber se este não preenche de outra forma o requisito formal que acima identificámos, ou seja, cabe entender se este

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_ing.pdf.

65 Cfr. *supra* pp. 5 e 6.

direito consubstancia *ius cogens* ou costume de Direito Internacional, nos termos previstos no artigo 38.º/1/ b) do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça.

A doutrina é bastante cética quanto o que constitui normas perentórias de direito internacional, costuma-se falar no direito à vida, na proibição de tortura, na proibição de crimes de guerra, crimes de genocídio, na proibição de discriminação em função de certos fatores, etc.. Neste sentido, não será possível admitir o direito de acesso à água e ao saneamento como constituindo *ius cogens*.

O que resta abordar é a perspetiva do costume internacional, como previsto no artigo 38.º do ETIJ, este é composto pela “prática reiterada” e pela “convicção de juridicidade”⁶⁶. Assim, cabe proceder à subsunção dos fatos a estes dois critérios de qualificação. O *consuetudo*, como a doutrina identifica, consiste numa prática reiterada e consistente que se traduz na conduta dos Estados prevista nas Constituições, na legislação nacional e na jurisprudência nacional. Esta prática não tem uma duração mínima, segundo a interpretação do Tribunal Internacional de Justiça⁶⁷. A *opinio juris* consiste na convicção de juridicidade ou de obrigatoriedade por parte do Estado e verifica-se quando os Estados fazem declarações, quando aprovam instrumentos de *soft law*, por exemplo. Neste âmbito, concordamos com THIELBORGER⁶⁸ e com a sua argumentação:

66 FAUSTO DE QUADROS / ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Manual de Direito Internacional Público*, 4.a ed., reimpr., 2015; HUGH THIRLWAY, *Idem.*, p. 57 e ss..

67 HUGH THIRLWAY, *Idem.*, p. 64 e ss..

68 PIERRE THIELBORGER, Re-Conceptualizing the Human Right to Water: A Pledge for a Hybrid Approach in *Human Rights Law Review*, 2015, p.23.



é verdade que apesar de haver vários exemplos, é difícil defender que há uma prática reiterada neste sentido, há Constituições que preveem este direito, há legislação mas não é suficiente para consubstanciar uma forte prática comum dos Estados. No entanto, opostamente, é bastante fácil identificar uma convicção de obrigatoriedade, uma vez que, por exemplo, as Resoluções da AGNU são aprovadas em plenário, pelo que todos os Estados Membros das NU intervêm, bem como outros instrumentos de *soft law* também exigem a participação dos Estados, designadamente as iniciativas de debate, investigação e desenvolvimento do tema. Portanto, podemos sem dúvida concluir que a *opinio juris* se verifica e de forma bastante relevante. Só que os requisitos são cumulativos, pelo menos para a maioria da doutrina e da jurisprudência. Na posição do autor, com a qual concordamos, poderá ser aplicada uma teoria mitigada em que se conclui que se o peso do preenchimento de um dos critérios for tão forte para equilibrar a falta do restante, então podemos estar perante um costume internacional. A verdade é que este é um direito que é consensual no que tem que ver com o sentido de vinculação, obrigatoriedade, mesmos países que por vezes não são os mais cumpridores dos direitos humanos parecem demonstrar que se sentem adstritos a esta norma. Pelo que, estamos perante um costume internacional, a balança parece estar equilibrada, o que falta num prato é compensado no outro, por outras palavras, o que falta de *consuetudo*, é reposto pela *opinio juris*.

Após termos concluído que o elemento formal do direito humano estava verificado, há que perceber se o seu conteúdo material também

está verificado, se todas as características antes enunciadas se encontram preenchidas. Ao que podemos responder afirmativamente e uma vez que este é um direito tão transparente não nos parece necessário proceder ao raciocínio de subsunção material subjacente.

5. Desmistificações

O conteúdo do direito de acesso à água e ao saneamento é bastante controverso pois a partir do momento em que se iniciou este debate, no início dos anos 70, alguns mitos, dúvidas e receios se propagaram, levantando a questão mais fraturante: a gratuidade do acesso à água. Bem se sabe que a posição dos Estados no que concerne a proteção dos direitos humanos é moderada ou mesmo retraída, quanto maior o financiamento implicado. Neste sentido, parece-nos relevante identificar boas práticas de realização deste direito e definir qual o conteúdo do mesmo, tendo em consideração o defendido na doutrina. Este exercício será pertinente para clarificar o contexto da discussão, bem como para determinar previamente em que medida estarão os Estados vinculados, uma vez que concluímos que este é um direito humano.

Assim, seguindo a estrutura adotada por ALBUQUERQUE⁶⁹, cumpre identificar os princípios estruturantes deste direito, que podem servir de guidelines para boas práticas:

- i. Não discriminação: este direito deve ser concedido a todos independentemente das suas diferenças ou das suas fragilidades;

69 Cfr. CATARINA ALBUQUERQUE, *On the Right Track, Good Practices in realising the Rights to Water and Sanitation*, 2012, pp. 33 e ss.



- ii. Participação: o mesmo impõe a participação dos utilizadores, das minorias e dos demais interessados no seu processo decisório;
- iii. Responsabilidade: o seu incumprimento implica a responsabilidade dos Estados, estes ficam obrigados a respeitá-lo, protegê-lo e promovê-lo;
- iv. Impacto Positivo: a promoção do mesmo tem que potenciar resultados positivos, independentemente da escala em que o faça;
- v. Sustentabilidade: as ações neste contexto devem ter em consideração a sustentabilidade económica, ambiental e social deste direito, designadamente para as gerações futuras.

O conteúdo normativo deste direito é composto por cinco elementos⁷⁰:

- i. Disponibilidade: o Estado tem que ser capaz de cumprir as suas obrigações disponibilizando a água a quem precisa;
- ii. Qualidade e Segurança da Água: a água tem que ter uma boa qualidade, não deve conter químicos ou outros elementos contaminantes;
- iii. Aceitabilidade: a água e o saneamento devem ser serviços aceites por todos e para tal é necessário que sejam adequados ao género, ao sexo, à idade, etc.

70 JIMENA MURILLO CHÁVARRO, *The Human Right to Water – A Legal Comparative Perspective at the International, Regional and Domestic Level*, 2015, p.19 e ss..

- iv. Acessibilidade: tem que ser acessíveis a todos;
- v. Acessível Financeiramente: todos têm que ter capacidade de pagar o acesso. O que não significa que o acesso à água tenha que ser gratuito para todos.

6. Conclusão

O trabalho acima desenvolvido teve por objetivo alertar para outros contornos da discussão, através de uma abordagem mais detalhada da informação disponível e de uma perspectiva um pouco mais cética. No direito internacional dos direitos humanos, há uma tendência para realizar uma análise jurídica mais superficial do que noutras áreas do Direito, pois tornar-se mais difícil separar “o ser” do “dever ser”. Contudo, procurámos inverter essa tendência e, sem retirar qualquer relevância ao tema, quisemos questionar a existência de um direito autónomo de acesso à água e ao saneamento. Esta abordagem tem consequências positivas, uma vez que o que se pretende é que se discuta o tema da forma mais transparente possível para que as conclusões sejam realistas e possam efetivamente fortalecer a posição jurídica da pessoa humana. O que é Direito e o que se gostava que fosse Direito são planos diferentes e há que aceitar isso, de forma a poder melhorar e discutir seriamente o que ainda está por fazer, podendo seguidamente fornecer melhores e mais ferramentas aos intervenientes dos casos concretos, designadamente aos tribunais.

Neste contexto concluímos que existe um direito humano autónomo de acesso à água e ao saneamento que faz parte da ordem jurídica internacional e a que os Estados estão vinculados. O direito de acesso à



água e ao saneamento preenche os critérios de subsunção acima identificados, uma vez que possui as características materiais dos direitos humanos e que é legitimado pelo costume internacional, que por sua vez é fonte de direito internacional, nos termos do artigo 38.º do ETIJ. Apesar de este ser um resultado de investigação positivo, mostra-se simultaneamente um fraco resultado pois após quarenta anos desde o início desta discussão no plano internacional não há, até à data, um único instrumento convencional que preveja este direito explicitamente e como um direito autónomo. Assim, a comunidade internacional tem ainda um longo caminho para percorrer na proteção deste direito, a começar pela necessidade de positivizar este último num instrumento internacional de natureza jurídica vinculativa.

Por fim, cumpre apenas referir que a caracterização deste direito é fundamental para a implementação e efetivação do mesmo. Neste texto identificámos as principais características do direito de acesso à água e os seus principais princípios estruturantes mas cabe explorar este tema noutra momento.



II. Modelo de governação dos serviços públicos de águas

[Voltar ao índice](#)



A gestão política vs a gestão empresarial: a guerra dos tronos

NUNO AMORIM²

Abstract:

Nos últimos 20 anos tive o privilégio de trabalhar na indústria da água, numa primeira fase na vertente técnica e, atualmente, na vertente política.

Foi precisamente esta dualidade de funções que me fez verter neste trabalho aquilo que na realidade é uma reflexão pessoal: deverão estes serviços essenciais ser geridos de forma política ou empresarial?

Para responder a esta questão alicercei-me na vasta quantidade de dados disponibilizados pelas entidades do setor, com especial incidência na entidade reguladora e, claro está, no meu percurso profissional.

De forma clara concluí que, para que o denominado milagre da água português prossiga o seu caminho, será importante inverter o domínio do modelo de governança política e caminhar para um modelo de gestão empresarial em que os municípios continuem a poder traçar o cami-

[Voltar ao índice](#)

no estratégico numa ótica de longo prazo e não em função dos ciclos eleitorais delegando essas funções no setor empresarial local.

Palavras-chave: *Água, Política, Serviços Essenciais, Governança, Setor Empresarial Local*

Abstract:

For the last 20 years I have had the privilege of working in the water industry. In an initial phase I have worked in the technical context and I am currently working in the political one.

Having worked in both contexts led me to address this personal reflection: should there be a political or business management of such essential services?

I concluded that the so-called Portuguese water miracle can only persist if there is a shift from the political management dominance to business management.

This shift would enable municipalities to draw their own long-term strategic path, instead of relying on short-term strategies defined by the local business sector based on electoral cycles.

Keywords: Water, Politics, Basic Services, Governance, Local Business Sector, Municipalities



Nota introdutória

A amplitude concedida na seleção do tema do trabalho a desenvolver no âmbito do presente curso de pós graduação é suscetível de causar alguma dificuldade de escolha num cardápio tão vasto como aquele que o tema da água representa. No entanto essa mesma amplitude permite-nos trilhar o caminho que mais nos é familiar.

Pela nossa formação académica e também pelo nosso percurso profissional, a escolha teria que forçosamente que recair no também vasto tema da governança.

Localizada a família do tema, colocámo-nos perante um dilema: escolher um caminho seguro (por exemplo elencar os modelos de gestão previstos no direito português o que originaria um trabalho maioritariamente “administrativo”, direitinho, traçado a régua e esquadro) ou arriscar num rumo diametralmente oposto e, ao invés de nos limitarmos a reproduzir as principais características, virtudes e defeitos dos modelos de gestão direta, delegada e concessionada, recuar a montante e refletir sobre um tema que me parece do maior interesse: determinar se a gestão da água deve ter uma natureza predominantemente política ou empresarial.

Cientes de que o primeiro caminho se apresentaria com menos obstáculos pela frente devido à consolidação da doutrina e também pelo manancial de informação existente sobre a matéria, decidimos escolher a segunda via.

De facto, para além deste desafio nos parecer mais motivante, entendemos que esta escolha se coaduna melhor com o que são os objetivos de um trabalho desta natureza: provocar a discussão e marcar uma posição.

[Voltar ao índice](#)

Para o efeito e como metodologia proposta, iremos primeiramente contextualizar o nosso estudo, tentar perceber como é que os municípios têm exercido as atribuições no domínio do abastecimento de água, para depois nos centrarmos no objeto do nosso estudo e finalmente extrair as respetivas conclusões.

Não olvidando o denominado “milagre da água” que ocorreu em Portugal nos últimos anos, fruto de um trabalho árduo coletivo que melhorou significativamente quer a qualidade quer os níveis de acessibilidade, a amarga realidade diz-nos que continuamos a perder cerca de um terço da água tratada, situação que constitui um verdadeiro atentado ambiental, económico e social.

Neste contexto, em que a malha dos financiamentos começa a apertar e onde o investimento contínuo é imprescindível, é porventura a hora de profissionalizar o setor.

O nosso trabalho retrata por isso a nossa visão para o setor numa ótica de médio/longo prazo.

PARTE I

CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Breve tentativa de delimitação do conceito e funções do Estado

Sem querer entrar em grandes discussões doutrinárias e, fazendo fé na definição que nos é oferecida pelo Prof. Freitas do Amaral, podemos adotar o conceito de Estado como sendo “a comunidade de pessoas



que, a fim de realizar os seus ideias de bem comum, institui num dado território, por autoridade própria, um poder capaz de dirigir a vida coletiva”.

Com base nesta definição podemos extrair dois corolários:

Em primeiro lugar a noção de Estado pressupõe três elementos essenciais:

- i. Povo;
- ii. Território;
- iii. Poder político.

Em segundo lugar que são quatro os fins do estado:

- i. Segurança;
- ii. Justiça;
- iii. Cultura;
- iv. Bem-estar.

Por forma a não nos dispersarmos relativamente ao objeto do presente trabalho, vamo-nos abster de elaborar quaisquer comentários relativamente aos elementos e fins do Estado com exceção da noção de bem-estar.

Relativamente a este tema, bebemos as palavras de S. Tomás de Aquino quando postula que a realização do bem comum não se esgota em que os homens vivam, ou se quisermos, que sobrevivam, mas sim que vivam bem.

[Voltar ao índice](#)

Fazendo uma interpretação atual, a preocupação do Estado consiste em que os seus cidadãos detenham qualidade de vida promovendo-se não só o bem-estar espiritual como também o bem-estar material e cultural.

É neste contexto que o elemento água nos aparece com uma dimensão transcendente no que se refere ao bem-estar dos cidadãos.

Aliás, cerca de 600 anos A.C. já Tales de Mileto afirmava que a água era o princípio e a origem de todas as coisas.

Toda a evolução do pensamento técnico e filosófico de Tales de Mileto a esta parte permite-me saltar para um pressuposto omnipresente em todo este trabalho: a água é um elemento indispensável para a sustentação da vida constituindo por isso um serviço público fundamental no bem-estar geral das populações.

Efetivamente a água, ou se quisermos começar a restringir o âmbito do nosso estudo, a importância da água para consumo humano, começa na sua essência por ser um bem de primeira necessidade mas não se esgota aí. As suas ramificações chegam por exemplo à segurança (como infelizmente o demonstram o elevado número de conflitos armados focalizados no domínio estratégico da água); ao setor económico (não só pela indústria criadora de emprego que este setor representa, mas também no que um sistema de qualidade representa num país em que uma das principais fontes de receita é o turismo) e, finalmente, ao próprio ambiente.

É esta crença, vertida na Constituição da República Portuguesa, que nos leva a afirmar que quando falamos de água deveremos ter subjacente a este elemento essencial a sua natureza pública, afastando-nos por completo do que sucede em Inglaterra em que a água não tem a dignidade de bem público.



2. A satisfação dos interesses locais

Começando a afunilar esta contextualização no sentido do objeto do nosso trabalho, diremos que a nível local, para além da administração periférica local do Estado, a Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 235 que “a organização democrática do estado compreende a existência de autarquias locais” (cfr nº 1), as quais se definem como “(...) pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (cfr nº2).

Foi esta necessidade em que o estado teve de se desdobrar, que determinou a necessidade de atribuir aos municípios a promoção e salvaguarda dos interesses das respetivas populações como muito bem refere o artigo 23 da Lei 75/2013 de 12 de Setembro que estabelece o regime jurídico das autarquias locais.

E neste particular, no que concerne às atribuições / titularidade dos serviços municipais de abastecimento de água, importa destacar duas premissas:

Constitui atribuição dos municípios o domínio do ambiente e saneamento básico	Alínea k) do nº2 do artigo 23 da Lei 75/2013 de 12 de Setembro
A gestão dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos é uma atribuição dos municípios	Artº 6 do DL n.º 194/2009, de 20 de Agosto

[Voltar ao índice](#)

E no que concerne ao setor da água esta solução mais não é do que o sentir do passado. De facto, tradicionalmente, a gestão das atividades municipais neste domínio era confiada aos seus serviços próprios, ou aos Serviços Municipalizados, a quem era permitido “explorar sob a forma industrial, por sua conta e risco, serviços públicos de interesse local” que tivessem por objeto uma das atividades previstas no artigo 164 do Código Administrativo, isto sem embargo de os Municípios esporadicamente recorrerem à concessão dos serviços.

Sem embargo da possibilidade de concessão trazido pela lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, diríamos que o abalo a esta estrutura de quase exclusividade da gestão direta por parte dos municípios teve lugar, em dois momentos distintos:

- Em 1993 com a introdução dos sistemas multimunicipais no nosso ordenamento jurídico e a abertura parcial ao setor privado;
- Em 1998 com a publicação da lei 58/98 de 18 de Agosto que fez disparar uma verdadeira corrida aquilo que alguns denominaram, como uma conotação negativa, como o *el dorado* da gestão privada municipal, modelo de gestão aplicado com sucesso no setor do ambiente mas com intuitos duvidosos num vasto número de casos em setores não produtivos.

Seguidamente veremos no que é que esta evolução se traduziu ao nível dos modelos de governança.



PARTE II

A GOVERNANÇA

Tendo sido estabelecido de forma clara que a gestão do abastecimento de água é uma atribuição dos municípios, importa neste momento do nosso trabalho tentar perceber duas realidades:

- i. Como é que os municípios têm exercido as atribuições no domínio do abastecimento de água ou, se preferirmos, qual o modelo de governança que tem sido seguido pelos municípios;
- ii. Complementarmente, qual o tipo de sistemas, em termos de dimensão, que temos no nosso país.

Para melhor perceção, iremos recorrer à representação gráfica para que possamos, de forma integrada, ficar elucidados relativamente a estas questões.

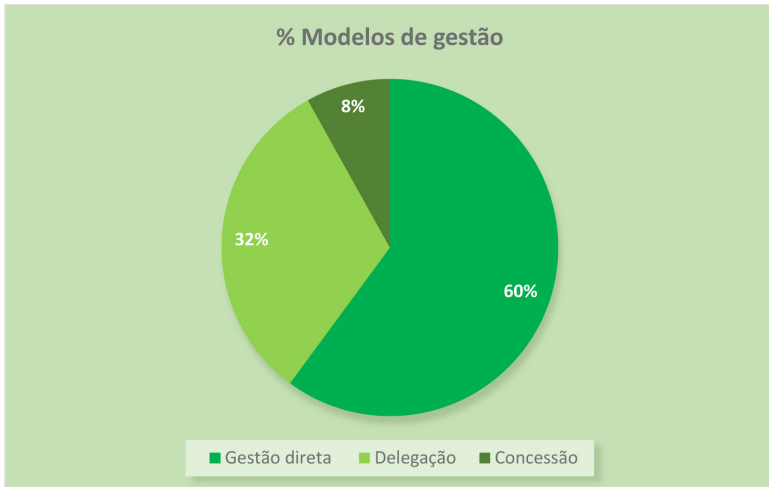
E no que concerne à panóplia de modelos de gestão previstos no nosso ordenamento jurídico a distribuição é a seguinte:

Modelos de gestão		Número
Gestão direta	Serviços Municipais	188
	Serviços Municipalizados	20
	Serviços Intermunicipalizados	
Delegação	Empresa municipal	23
	Empresa intermunicipal	
	Parceria com o estado	1
	Junta de freguesia e ass. de utilizadores	85
	Delegação estatal	1
Concessão	Entidade concessionária	28
TOTAL		346

Fonte: ERSAR ; RASARP 2015

[Voltar ao índice](#)

Em termos percentuais cada um destes 3 modelos (gestão direta, gestão delegada e concessão) apresenta a seguinte distribuição:



Em face dos números em apreciação, facilmente podemos concluir que, na esmagadora maioria dos casos, os municípios optaram por manter um controlo total sobre a gestão destes serviços essenciais.

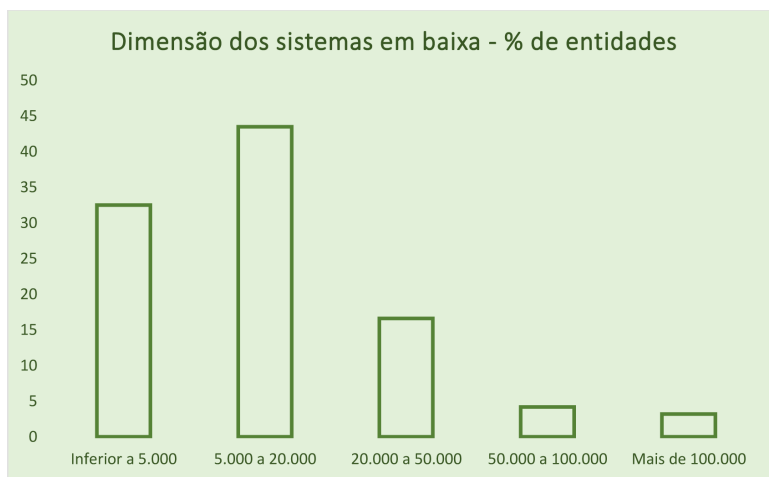
E se defendermos que as empresas municipais, principalmente aquelas que não têm participação privada, são uma “extensão” dos municípios, então essa maioria aumenta de forma exponencial, o que nos permite concluir pela existência de um clima de desconfiança relativamente à entrega da gestão destes serviços, principalmente aos operadores privados.

A esta desconfiança certamente que não serão alheias as más experiências com as concessões de primeira geração que constituíram um verdadeiro desastre financeiro para os municípios, pelo que, este qua-



dro demonstra que a generalidade de quem gere os destinos dos municípios tem tido uma postura bastante prudente nesta matéria.

No que concerne à dimensão dos sistemas geridos pelos municípios, com base nos dados recolhidos no site da APDA, podemos aferir que existe uma predominância dos sistemas de pequenas dimensões (até 20.000 utilizadores) representando 76% do total, destacando-se os sistemas com um intervalo de 5.000 a 20.000 utilizadores (43,5% dos sistemas).



Fonte: APDA

Terminado este breve raio X ao setor, entraremos de seguida no âmago da questão que este trabalho pretende responder.

[Voltar ao índice](#)

PARTE III

A GESTÃO POLITICA VS GESTÃO EMPRESARIAL

1. Introdução

Vimos anteriormente que o nosso regime jurídico, expresso maioritariamente no DL 194/2009 de 20 de Agosto, apresenta 3 grandes modelos de governança: gestão direta, gestão delegada e concessão.

Ao invés deste sistema tripartido, este trabalho pretende apresentar uma nomenclatura bicéfala de governança: a gestão politica e a gestão empresarial.

Para melhor enquadramento, e para não queimarmos etapas, passaremos de seguida a uma abordagem a cada uma das famílias de governança.

2. O drama da gestão politica

O conceito de “politica”, que na nossa sociedade nem sempre tem uma conotação positiva, tem origem na antiguidade clássica grega, nas *polis*, nas cidades-estado e nas disputas pelo poder que na Grécia se traduzia por *politikon*.

Quer isto dizer que, na sua raiz etimológica, a palavra politica tem a sua génese na disputa pelo poder e no governo das cidades-estado.

A política, ou a arte, o dom, o engenho, o talento, o jeito, a habilidade de governar, subsume-se desta forma ao governo dos bens públicos, o qual é exercido através do poder politico.

Transpondo este conceito para os dias de hoje, quer isto dizer que, ultrapassado o período de disputa eleitoral, eis que chega o tão dese-



jado momento da tomada de posse e a demonstração da arte de bem governar no quadriénio que se avizinha.

Quando falamos em ciclos eleitorais de 4 anos a percepção da generalidade das pessoas é a de que 4 anos é muito tempo. Nada mais errado.

Em primeiro lugar, apesar dos mandatos autárquicos terem em tese 4 anos, a realidade demonstra que os mesmos em termos efetivos são reduzidos a 2 ou 3 anos consoante se trate de uma continuidade ou da entrada de um novo executivo.

Neste último caso, o primeiro ano será sempre destinado a tomar o pulso à autarquia e, em ambos os casos, no último ano as energias estão focadas na campanha eleitoral pelo que as obras que implicam sacrifícios nos eleitores, leia-se interrupções no fornecimento de água e obras na via pública, estão completamente vedadas.

Quando aliamos esta realidade à falta de preparação de alguns políticos para o exercício do cargo temos então a tempestade perfeita.

Neste aspeto é preciso perceber que o “pelouro” das águas, e do saneamento básico em geral, é um pelouro muito pouco apetecido pelos políticos, essencialmente por dois motivos: em primeiro lugar porque a obra enterrada não dá votos e, em segundo lugar, porque requer conhecimentos técnicos que vão para além da superficialidade.

Para quem prefira a simplicidade das palavras direi que estes pelouros não são muito populares juntos dos políticos porque são particularmente trabalhosos e problemáticos.

Neste particular, seria curioso fazer um exercício e tentar perceber quantos presidentes de câmara chamaram a si a responsabilidade pela gestão destes sistemas.

Apesar de fora do âmbito do presente trabalho, fizemos uma breve busca nos sites autárquicos dos 16 municípios do Algarve e constatámos que apenas 2 presidentes detêm estas competências, sendo que um deles atravessa uma situação de conflito político partidário e acumulou em si a esmagadora dos pelouros repartindo apenas com uma vereadora responsabilidades residuais e o outro é um município de pequena dimensão.

Quando passamos para as capitais de distrito do continente, dos 16 municípios que pesquisámos nenhum dos presidentes detém essa responsabilidade.

Não é por acaso que esta situação acontece.

Todos nós sabemos que a execução de infraestruturas consome recursos financeiros e não dá votos. Não faz ganhar eleições.

O que alguns não interiorizam é que sem esse investimento e sem um sistema que funcione com qualidade podem-se perder eleições. E perdem-se!

O facto de a nível municipal a glória pelo desempenho do setor ser nula e o sentimento arreigado existente de que *“a câmara tem obrigação de ...”* são motivos mais do que suficientes para que o político alfa escolha não ficar com esta responsabilidade.

Vejamos 3 situações que se repetem um pouco por todo o lado:

O sr X, de forma perfeitamente legítima, adquire uma propriedade no campo para disfrutar do contato com a natureza, com as brisas matinais que lhe permitem disfrutar de um pequeno-almoço solarengo enquanto ouve o chilrear dos passarinhos que por ali saltitam na ânsia de apanhar umas migalhas. Este senhor investiu meio milhão de euros e



sente-se feliz, mas a dada altura dirige-se à câmara porque é inadmissível em pleno sec. XXI não ter água em casa e uma estrada asfaltada e *“a câmara tem obrigação de ...”*

As associações sociais e clubes desportivos (cujos “funcionários” muitas vezes ganham tanto ou mais do que os políticos e técnicos municipais) pressionam os presidentes, a troco do caciquismo político, a terem regimes de exceção no pagamento da água ou mesmo na assunção da responsabilidade total pelo pagamento do mesmo por parte dos municípios. E *“a câmara tem obrigação de ...”*

O munícipe Z apesar de ter um smartphone de última geração, é um caso social e vem pedir ajuda à câmara porque não pode suportar o pagamento da fatura da água, que, em alguns casos apresenta o dobro do valor de uma fatura média com um agregado familiar semelhante. E *“a câmara tem obrigação de ...”*

Estas e outras solicitações levam a que a responsabilidade pela gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo humano seja delegada nos vereadores os quais, normalmente, têm uma menor capacidade de decisão.

De facto quando olhamos para o panorama nacional autárquico, apesar de não ter dados estatísticos que o suportem, a nossa perceção é que existe um padrão na distribuição dos pelouros municipais. Assim, da mesma forma que com a imposição das quotas femininas os pelouros da ação social, educação e cultura foram entregues maioritariamente às vereadoras, os pelouros do saneamento básico foram delegado em vereadores, os quais nem sempre têm a preparação técnica adequada para o efeito.

Só assim se explica como é que em termos médios os sistemas em baixa têm um número tão elevado de perdas de água, porque é que

existem tantas ineficiências dos sistemas (vejam-se por exemplo os custos com a energia) e porque é que há tão baixa produtividade dos recursos humanos.

Começamos como terminamos: se 4 anos são um período relativamente curto para quem tem um verdadeiro projeto para determinado município, no que toca aos sistemas de abastecimento de água, 4 anos representam apenas micro ciclos.

3. Modelos de governança na gestão predominantemente política

Quanto a nós é a amplitude do poder de decidir que traça a linha divisória entre uma gestão predominantemente política e uma gestão predominantemente empresarial.

E aplicamos o termo “predominantemente” por duas razões: em primeiro lugar a decisão pelo modelo de gestão é sempre uma decisão política, e em segundo lugar, porque até no caso limite da concessão, o poder político faz-se sentir na execução do contrato que, a ter sido bem elaborado, é em termos de princípios uma demonstração da vontade política que deu origem à própria concessão.

Vejamos pois quais os modelos de governança que cabem dentro desta primeira família.

O caso paradigmático da gestão política do setor das águas é, como não podia deixar de ser, a gestão direta feita pelos serviços municipais.

De facto o exercício direto do poder por parte do presidente ou do vereador a quem forem atribuídas as competências não deixa margens para dúvidas relativamente a esta questão.



Já no que concerne aos serviços municipalizados (S.M.), a resposta não será assim tão linear. Vejamos porquê:

- Nos termos do artigo 9º da Lei 50/2012 de 31 de Agosto, “Os serviços municipalizados são geridos sob forma empresarial e visam satisfazer necessidades coletivas da população do município” (cfr nº 1) e “(..) possuem organização autónoma no âmbito da administração municipal” (cfr nº2) – sublinhado nosso);
- De acordo com o nº 1 do artigo 15 do mesmo diploma: “a orientação técnica e a direção administrativa dos serviços municipalizados podem ser delegadas pelo conselho de administração, em tudo o que não seja da sua exclusiva competência”

Mas a tendência para o afastamento da alçada política termina aqui, porque nesta vertente:

- Dispõe o nº 2 do artigo 8 da Lei 50/2012 de 31 de Agosto que os S.M “integram a estrutura organizacional do município”;
- A gestão dos S.M. é atribuída a um conselho de administração composto por membros do executivo municipal por ele nomeados, não sendo remunerado e coincidindo com o mandato dos membros da câmara municipal (cfr nº 2 e 3 do artº 12 da Lei 50/2012 de 31 de Agosto);
- Os documentos financeiros são aprovados pela câmara municipal (cfr alíneas d) e e) do artº 13 e artigo 16 da Lei 50/2012 de 31 de Agosto;
- A aprovação das medidas tendentes a melhorar a organização e funcionamento dos S.M. são também da competência da câmara (cfr alínea f) do artº 13 da Lei 50/2012 de 31 de Agosto);

[Voltar ao índice](#)

- A própria contratação de empréstimos insere-se nas regras aplicáveis aos municípios (cfr nº 1 do artº 17 da Lei 50/2012 de 31 de Agosto);
- Finalmente, e no que concerne ao único elemento humano estranho ao executivo – o diretor-delegado – o artigo 15 do referido diploma, em especial o seu nº 3, acaba por reduzir a sua ação a um dirigente municipal.

Nestes termos, feita a ponderação dos argumentos pró e contra a classificação da gestão dos serviços municipalizados na gestão política, resta-nos concluir que os serviços municipalizados, apesar de estarem um passo mais afastados do poder político e configurarem uma *forma empresarial*, na prática, subsumem-se ao exercício do poder por parte dos executivos municipais numa ótica colegial através do Conselho de Administração.

4. Gestão empresarial

A visão pouco simpática anteriormente apresentada relativamente à gestão dos sistemas de abastecimento de água diretamente pelo poder político leva-nos forçosamente a defender, de forma acérrima, os modelos de governança em que o elemento empresarial, mais sustentado, mais estratégico, predomina sobre o elemento político, mais casuístico.

Delimitados os modelos de gestão política, diremos, por exclusão de partes que integram os modelos governança em que predomina a gestão empresarial aqueles não referidos anteriormente: a gestão delegada e a gestão concessionada.

E, tal como no ponto anterior, se relativamente ao modelo de gestão concessionada não há dúvida uma vez que nos termos do nº 2 do artigo



407 do código dos contratos públicos, a concessão de serviços públicos é um contrato através do qual um terceiro (privado) vai gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade a atividade de abastecimento público de água, durante um período de tempo, sendo a sua remuneração resultante dos respetivos resultados financeiros ou paga pelo município, já no que diz respeito ao modelo de gestão delegada - leia-se empresa do setor empresarial local para melhor enquadramento do problema - esta questão volta a assumir pertinência.

De facto, o nº 1 do artigo 19 da Lei 50/2012 ao estabelecer que as empresas locais sofrem uma influência dominante dos municípios parece colocar estas entidades debaixo da alçada municipal.

Neste sentido parece apontar também:

- i. O regime de extinção das empresas, alienação, dissolução, transformação, integração, fusão e internalização (competência do município);
- ii. O poder de definir as orientações estratégicas previstas no artigo 37 da Lei 50/2012;
- iii. O regime do contrato de gestão delegada previsto no artigo 20 do DL 194/2009;
- iv. E a previsão dos poderes que se mantêm na esfera jurídica da entidade delegante (cfr artigo 24 do DL 194/2009).

No entanto, se atentarmos em cada um dos pontos supra enumerados poderemos chegar à conclusão de que, na realidade, todas estas situações se situam num patamar supra relativamente à gestão, uma vez que se destinam a fixar objetivos, orientações estratégicas, conservar os poderes que possam por em causa as razões que presidiram à decisão

de delegar, mas deixam à empresa a descoberta da forma de gerir para a obtenção desses objetivos.

É por esse motivo que:

- i. De acordo com o artigo 21 da Lei 50/2012 “as empresas locais regem-se pela presente lei, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado” (sublinhado nosso);
- ii. O regime referente aos órgãos sociais obedece ao disposto na lei comercial nos termos do artigo 25 do mesmo diploma (sem prejuízo do disposto no artigo 26 relativamente à designação e no artigo 30 no que concerne ao regime do gestor das empresas locais);
- iii. Os órgãos são designados pela assembleia geral e não pela câmara municipal (cfr artigo 26 ainda do mesmo diploma);
- iv. O estatuto do pessoal é o do contrato individual de trabalho de acordo com o artigo 28 do referido diploma;
- v. Consagra-se uma autonomia financeira das empresas municipais que se traduz por exemplo na proibição de subsídios ao investimento (cfr artigo 36) e no facto de os empréstimos e o endividamento líquido das empresas não relevarem para o endividamento dos municípios exceto em caso de incumprimento das regras previstas no artigo 40 do mesmo diploma (cfr artº 41).

E é também por esse motivo que consideraremos as empresas municipais como fazendo parte da família da gestão empresarial



5. Síntese

Em face do exposto e reforçando o que anteriormente referimos, o atual panorama normativo permite um número relativamente alargado de modelos de gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água para consumo humano.

O DL 194/2009 reconduz esta diversidade, na sua essência, a três modelos de governança: gestão direta, delegada e concessionada.

Na nossa perspetiva, e não obstante as diferenças de regimes existentes, na génese de qualquer decisão política relativamente ao que se pretende para determinado sistema municipal, a mãe de todas as perguntas situa-se em determinar se se pretende uma modelo de governança com maior ou menor grau de decisão direta do poder político.

O quadro que se segue sintetiza as opções de quem se coloca neste dilema.

Governança política	Serviços municipais
	Serviços municipalizados
Governança empresarial	Empresas municipais
	Concessões

A jusante poder-se-á ponderar se se pretende perder de todo o poder de decisão.

[Voltar ao índice](#)

Para este desejo também existe uma solução: uma parceria com o estado!

Porque este modelo apenas tem um caso conhecido e ao que parece não é propriamente um exemplo feliz, e porque o mesmo fica fora do âmbito deste trabalho, abstermo-nos de considerações adicionais.

PARTE IV

RECURSOS HUMANOS

1. O elemento humano

Mas há um novo argumento que ainda não esgrimimos nesta guerra: os recursos humanos.

Certamente que poderíamos gastar mais do que as 30 páginas permitidas no âmbito deste trabalho a enumerar as virtudes dos diversos modelos de governança, mas os modelos de governança de nada servem sem terem quem os lidere e quem os operacionalize.

De facto, porque existem casos de sucesso no modelo de gestão direta, no modelo de gestão delegada e no modelo de concessão, e sendo o elemento humano o denominador comum nos três modelos, esta questão eleva-nos para outra dimensão.

Com a introdução deste tema não pretendemos reconduzir o “homem para o centro de todas as coisas” e muito menos desvirtuar ou desacreditar o objeto do presente trabalho, todavia, não há como fugir da importância do elemento humano em qualquer modelo de gestão.



Efetivamente é o homem que é o obreiro da boa ou da má gestão, no entanto a opção pelo modelo de governança potencia as probabilidades de as coisas poderem correr melhor ou pior.

2. Sistema remuneratório

A este propósito começo pela abordagem a uma notícia publicada pelo jornal Correio da Manhã em 7 de Abril do corrente ano, cujo sugestivo título apregoava “Mexia com salário ao nível de Gaitan”!

De acordo com o corpo do artigo, António Mexia, na qualidade de presidente da EDP irá receber 2,5 milhões de euros por ano (um aumento de 600 mil euros), o que representa 6.800 € por dia e justificava-se “pela necessidade de “alinhar a atual política (de remuneração) com as praticadas pelo mercado”.

O autor destas linhas desconhece no entanto se o prémio referente ao 35º título do auferido pelo internacional argentino do Benfica é superior ou inferior aos prémios de gestão auferido pelo visado no artigo.

Vem este artigo a propósito de duas questões diretamente relacionadas com o nosso tema: por um lado fica parcialmente explicado o porquê de Portugal ter uma das eletricidades mais caras da europa com reflexos diretos na indústria da água, não só ao nível administrativo mas fundamentalmente ao nível da elevação da água, por outro lado estes montantes justificam o apetite voraz que o mercado em determinadas alturas demonstrou no sentido de agregação das águas através da verticalização dos sistemas.

Efetivamente e, malgrado os nossos parcos conhecimentos esotéricos, diremos, com um grau de probabilidade bastante razoável, que

continua em cima da mesa o intuito de transformar o mercado da água numa nova EDP, até porque a história é cíclica, e é preciso ter bem presente que a distribuição de energia já esteve a cargo dos municípios.

Mas, para não divergirmos do âmbito do nosso estudo, diremos que este exemplo retrata uma realidade que hoje é inquestionável: em termos de recursos humanos os municípios estão impedidos de concorrer com as concessões e, em larga escala, com as próprias empresas municipais.

Atente-se na tabela remuneratória aplicável ao contrato de trabalho em funções públicas relativamente às principais categorias necessárias ao bom funcionamento dos serviços de abastecimento de água:

Categoria	Vencimento ilíquido
Técnico superior	1201,43 €
Administrativo	683,13 €
Canalizador, Manobrador de máquinas	530,00 €

Excecionando os municípios do interior, quem anda no terreno sabe que nos meios urbanos (principalmente quando o setor da construção civil está ativo) é quase impossível recrutar um bom canalizador por 530 euros. Da mesma forma que, em face das exigências legais, é tarefa hercúlea tentar recrutar um manobrador de máquinas (retroscavadoras, giratórias, por exemplo) para ganhar os mesmos 530 euros.

E o que dizer de recrutar um bom engenheiro civil com experiência ou pelo menos com conhecimento teórico nesta matéria com um vencimento que, em termos líquidos, é inferior a 1000 euros?



A este propósito apetece trazer à colação um provérbio inglês segundo o qual “quem paga em amendoins só consegue contratar macacos”.

Felizmente que, apesar da má reputação que hoje em dia os funcionários públicos incorporam como se fossem os responsáveis por todos os males do mundo (ou pelo menos da dívida pública), os sistemas funcionam, uns à custa de algo que se vai perdendo e que se pode definir como “amor à camisola” fruto dos laços familiares de gerações que não conheceram outro trabalho senão o funcionalismo público e, outros, à custa de muita capacidade inventiva e criativa que permite de forma habilidosa, mas legal, ultrapassar os constrangimentos próprios de quem, em pleno inverno, tem que abandonar o conforto do lar e da família para, em condições climatéricas adversas, ir reparar uma conduta de água que permita a outras famílias poderem disfrutar de um bem público essencial, para, feitos os descontos legais ir para casa “mais rico” com meia dúzia de euros. Digamos que não é propriamente aliciante!

E, passe-se o romanceamento da situação, esta é a situação real diária de quem tem que gerir estes serviços no âmbito municipal.

Apesar da consciência pública de que a água é um setor estratégico, um serviço público essencial e todas as demais adjetivações oportunamente enunciadas, fará sentido que nesta matéria tão específica ainda não esteja em vigor um suplemento remuneratório para algo tão básico como um subsídio de prevenção, piquete ou disponibilidade consoante queiramos chamar?

Fala-se nisso há muito tempo mas não há!

Pelo menos em matéria de recrutamento, fará sentido tratar os serviços públicos essenciais da mesma forma que os outros serviços não essenciais que fazem parte das atribuições dos municípios?

[Voltar ao índice](#)

É verdade que existem alternativas. O outsourcing é a forma mais óbvia de resolver o problema. Mas, e nesta matéria há sempre um mas, os custos com o sistema tendem a disparar uma vez que é mais vantajoso para o município pagar aos seus trabalhadores para, com os meios existentes, assegurarem os serviços de piquete, do que pagar a terceiros para montarem uma estrutura que permita assegurar estes serviços 24h sobre 24h, 7 dias por semana. Até porque, é preciso não esquecer, existem limites temporais nos contratos de prestação de serviços e sabe-se que os custos variam em função do horizonte temporal do contrato.

3. A capacidade para competir

Como é bom de ver, este é um problema com o qual um concessionário não se debate.

Já no que concerne aos sistemas geridos pelas empresas municipais, se é verdade que na prática os limites salariais não se encontram fixados - como de resto foi possível observar pelas verdadeiras atrocidades cometidas nos tempos áureos da nossa economia por algumas empresas municipais espalhadas pelo país - em nosso entender, pelo menos em obediência ao princípio da moralidade, será desejável que os vencimentos praticados pela empresa não sejam substancialmente diferentes dos praticados pelo acionista, devendo os mesmos ser corrigidos pontualmente em situações que, de forma objetiva se justifiquem, pela necessidade de - perdoem-nos o plágio - “alinhar a atual política (de remuneração) com as praticadas pelo mercado”.

Esta é aliás, quanto a nós, a génese das empresas municipais nesta matéria: ter a capacidade de competir e aliciar a massa cinzenta e de-



terminados perfis funcionais que contribuam para manter as funções públicas dentro da administração pública com a qualidade exigida pelos cidadãos.

Concluirei, julgando ter demonstrado que, no que concerne aos recursos humanos, o caminho está armadilhado para quem preconiza a gestão direta.

Se é verdade que num passado distante estas coisas do abastecimento de água se resolviam com um encarregado e meia dúzia de operários, já vimos que hoje existe uma consciência coletiva relativamente ao que o setor da água representa em termos ambientais e económicos, pelo que se estranha esta indiferença.

Se esta realidade deve-se à falta de interesse, esquecimento, desconhecimento, ou uma agenda própria com o intuito de extrair o abastecimento jurídico da esfera dos municípios, é uma questão mais difícil de responder.

PARTE V

MODELO PROPOSTO

1. Ponto de situação

Porque nos aproximamos do ocaso do nosso trabalho será oportuno recapitular alguns dos pressupostos anteriormente enunciados que servirão de base às nossas conclusões.

Assim, podemos sumariamente referir que:

[Voltar ao índice](#)

- i. A água é um bem público;
- ii. O abastecimento de água para o consumo humano traduz-se num serviço público essencial;
- iii. Constitui um setor estratégico para o desenvolvimento e sustentabilidade do país;
- iv. A distribuição em baixa é uma competência dos municípios;
- v. O setor caracteriza-se pela predominância de pequenos sistemas geridos diretamente pelos municípios.

Relativamente ao modelo de governança por nós perfilhado, parece-nos que as considerações efetuadas nos capítulos anteriores são mais do que elucidativas relativamente à nossa escolha.

Referimos anteriormente que o modelo de gestão empresarial seria aquele que melhor se compaginava com os pressupostos enunciados anteriormente, pelo que a grande questão que se coloca agora é determinar qual dos modelos melhor serve o interesse dos municípios: a gestão delegada ou a gestão concessionada.

2. Gestão delegada e gestão concessionada

Sendo esta uma questão controvertida começaremos por dizer que não existe análise swot, ou outra, que de forma científica nos dê uma resposta concreta.

O quadro normativo vigente é suficiente vasto e preciso no que diz respeito às regras que deverão presidir ao processo contratual referente à concessão, principalmente no que diz respeito à partilha do risco, de forma a que o interesse público fique acautelado.



A própria entidade reguladora, colocada num papel imparcial, não tem tomado partido por uma ou por outra forma de gestão defendendo que ambos os modelos são viáveis desde que o interesse público fique salvaguardado.

Ainda assim, por conservadorismo ou por experimentalismo, somos da opinião que as empresas municipais se afiguram como a melhor alternativa.

De facto, como temos vindo a assistir ao longo dos últimos anos, as primeiras concessões contratualizadas têm-se revelado financeiramente ruinosas para os municípios muito por culpa das estimativas erradas que presidiram à tomada de decisão e, principalmente pelo desequilíbrio existente na partilha/distribuição dos riscos.

Esta aliás tem sido a história recente do nosso país com as engenharias financeiras criadas a partir das parcerias público-privadas cujas faturas estamos todos a pagar.

Como bem se compreende, a concessão precisa de escala para poder ser rentável.

Qualquer privado que ande neste mercado tem como intuito o lucro, pelo que apenas arriscará o seu capital mediante o retorno adequado.

Sem que tal seja acutelado dificilmente existirá interesse na concessão.

E mesmo no que diz respeito ao risco do capital é sabido que quando referimos que o privado arrisca o seu capital é uma forma eufemística de o dizer porque na prática o capital provém na esmagadora das vezes, se não na sua totalidade, da banca.

Quer isto dizer que no final, a fatura paga pelo cliente resume-se a numa operação aritmética composta pelos custos de exploração + dívida à banca + rentabilidade + rendas da concessão.

Para o privado sobra forçosamente a rentabilidade mínima garantida + as eficiências geradas pelo seu trabalho, como por exemplo na melhor gestão dos recursos humanos ou na diminuição das perdas de água.

Acresce que, na prática ainda se colocam outras dois grandes entraves à concessão, as dificuldades inerentes ao processo de seleção efetuado ao abrigo do código dos contratos públicos e posteriormente o processo de fiscalização, monitorização e controlo do contrato de concessão.

Assim sendo, nos casos em que os municípios têm meios humanos e financeiros para arcar com esta tarefa porque não chamarem para si a margem que representa a rentabilidade do privado e também o spread da banca?

É certo que o chamariz das rendas, que normalmente são pagas maioritariamente “à cabeça” e a diminuição do peso das tarefas inerentes a esta atividade são fatores que podem fazer vacilar quem decide, mas esta é uma visão de curto prazo e, porque não é demais repetir, tendo o município capacidade para criar uma estrutura empresarial municipal julgamos que é esse o caminho.

Até porque, é preciso não esquecer, contrariamente ao que sucede com a concessão, a gestão através de estruturas desta natureza permite a todo o momento infletir o rumo dos acontecimentos, se as circunstâncias assim o ditarem, sem equacionar o pagamento de avultadas indemnizações como sucede com as concessões.



Não queremos com isto dizer que as empresas municipais constituem um modelo perfeito de gestão, até porque proliferam exemplos de más práticas neste modelo.

No entanto estamos em crer que as alterações que têm sido introduzidas pela via legislativa têm vindo a limpar o mercado de empresas tóxicas.

Mas a prática tem vindo a demonstrar que, na generalidade dos casos em que foram constituídas empresas municipais na área do saneamento básico, o setor municipal ganhou uma maior pujança que esperamos venha a ser reforçada com a agregação dos sistemas em curso por via da intermunicipalidade.

3. Gestão delegada

A delegação destes serviços públicos essenciais tem consequências diretas nos órgãos decisores, no estatuto laboral, na fiscalidade e na gestão financeira.

Relativamente a esta temática, quer-nos parecer que, salvo nas situações em que os municípios tenham uma contabilidade analítica bem arquitetada, este modelo potencia claramente a transparência das contas e incrementa as melhorias na gestão.

Para isso é necessário que, num primeiro patamar os princípios que norteiam a empresarialização se cinjam a conferir uma maior agilidade e flexibilidade na gestão, a atrair recursos humanos mais capacitados, a conferir maior rigor, transparência e fiabilidade nas suas contas e prestar aos seus utentes um serviço de maior qualidade de mais acessibilidade.

Num segundo patamar será fundamental que estes princípios se traduzam numa gestão mais económica, mais eficaz e mais eficiente; que os custos com a mão de obra sejam mais baixos, não pela redução salarial, mas pela melhor gestão dos recursos humanos existentes; e que se aumente o investimento em investigação e inovação que se traduza na diminuição das ineficiências do sistema.

Estamos também em crer que este modelo, num horizonte mais longínquo, confere um maior sentido de justiça e equidade ao dinheiro pago pelos utilizadores neste serviço, que sabem para onde vai o dinheiro pago através do sistema tarifários, contrariamente ao que sucede nos modelos de gestão política em que frequentemente existe uma subsídio cruzada relativamente às receitas provenientes do fornecimento de água as quais acabam por ser empregues noutras atividades eleitoralmente mais compensadoras.

A este propósito veja-se o que se passou na relação dos municípios com os sistemas multimunicipais em que alguns municípios andaram ano após ano a sobreviver à custa do incumprimento perante os sistemas em alta, com as consequências que se conhecem.

Para além das questões abordadas anteriormente importa fazer um outro exercício.

Suponhamos que o estudo de viabilidade tem por base um sistema com 30% de perdas.

Quais as consequências no contexto da gestão concessionada e delegada se em ambos os modelos for implementado um programa de combate às perdas de forma eficaz e elas descerem para os 20%?



A resposta é elucidativa: nos caso da concessão, se a questão não ficar devidamente salvaguardada esta margem reverte para o operador privado; no caso da delegação de competências, tendencialmente esta margem será repartida entre a entidade gestora e o utilizador ou, no limite, reverterá na íntegra para o utilizador por via da redução tarifária.

4. Responsabilidades dos intervenientes

Porque a repartição de poderes é uma virtude que não pode ser perdida, a governança das águas, tal como a concebemos, deverá passar por uma tripartição de funções, na qual cabe ao município delinear a estratégia a seguir, à empresa executar as estratégias concebidas e, ao regulador, verificar o cumprimento das obrigações das entidades gestoras e titulares e a observância pela defesa do interesse público e pelos direitos dos consumidores.

Não obstante, temos para nós que há funções que não podem ser negociadas:

- i. A qualidade da água
- ii. A eficiência, eficácia e economicidade inerente ao sistema
- iii. Total transparência nos deveres de informação
- iv. A continuidade dos serviços
- v. A acessibilidade dos serviços

Nesta tripartição poderemos esquematizar as responsabilidades principais que caberão a cada um dos atores.

RESPONSABILIDADES DO MUNICÍPIO
A elaboração de planos estratégicos de médio/longo prazo;
Definição das metas universalidade dos serviços, dentro da rentabilidade económica dos mesmos
Definição do modelo tarifário, mormente no que concerne à componente social;
Assegurar que o sistema seja eficiente, eficaz e respeite os princípios de economicidade
Assegurar a qualidade da água
Assegurar a continuidade dos serviços
Assegurar a total transparência nos deveres de informação

Independentemente do modelo de governança a seguir é fundamental que a entidade gestora esteja liberta de grilhetas e que à margem dos ventos políticos e da sobreposição do interesse particular sobre o interesse público possa, de forma profissional executar a sua missão.

Neste prisma serão estas as principais responsabilidades das empresas municipais:

RESPONSABILIDADE DA EMPRESA MUNICIPAL
Gerir o sistema de forma eficiente e eficaz, aproveitando sempre que possível os projetos de auxílio financeiros disponíveis e, fundamentalmente, as economias de escala geradas pela junção de sistemas afins (saneamento por exemplo) e as economias de processo que essa mesma agregação possa determinar, rentabilizando-se os recursos humanos, recursos financeiros e procedimentos administrativos
Assegurar a existência de recursos humanos adequados em número e qualidade às reais necessidades do sistema, promovendo-se a capacitação de novas competências diretamente relacionadas com este setor de atividade



Apostar na inovação e na investigação
Executar a construção de infraestruturas em conformidade com as reais necessidades, evitando-se as ineficiências energéticas e as megalomanias baseadas em cálculos de crescimento populacional em nada condizente com a realidade
Promover uma política tarifária baseada no princípio do utilizador-pagador tendo em vista a recuperação dos custos, sem prejuízo das preocupações de natureza social
Promover a criação de sinergias através do envolvimento do tecido empresarial local/municipal estabelecendo parcerias
Criar emprego e riqueza
Promover a sensibilização ambiental no sentido de incutir a esta geração e às gerações vindouras de que a água é um bem finito
Respeitar de forma escrupulosa e transparente os direitos dos utilizadores
Contribuir de forma ativa para que o interface com a entidade reguladora possa exercer as suas funções do mesmo lado da barricada e não em lados opostos
Alinhar os seus interesses com os interesses do município através de uma atuação baseada na estratégia delineada pelo município

Finalmente e no que concerne à entidade reguladora diremos apenas que é fundamental a existência de uma entidade independente, autónoma, de direito público capaz de exercer as funções de regulação e supervisão do setor, devendo a sua atuação ser pautada por princípios de sensibilização e acompanhamento pedagógico das entidades gestoras.

A ERSAR é hoje um bom exemplo daquilo que é uma entidade reguladora capaz de trabalhar proactivamente com as entidades reguladas.

[Voltar ao índice](#)

No entanto é bom termos consciência que esta entidade, apesar do excelente papel que tem desempenhado até ao presente momento, tem vindo a congrega atribuições que poderão fazer desta entidade um ser todo poderoso no mundo da água cuja atuação poderá desaguar em plenas competências municipais.

Façamos votos para que os limites de atuação de cada um dos três atores não venha a ser ultrapassado.

PARTE VI

CONCLUSÕES

Vivemos tempos em que a satisfação das necessidades da população têm como pano de fundo os deveres e direitos inerentes ao conceito de cidadania, conceito muito em voga e que basicamente se traduz pelo acervo de direitos e deveres fundamentais inerentes à qualidade do cidadão os quais se encontram consagrados na Constituição da República Portuguesa.

As entidades gestoras do abastecimento de água para consumo humano deixaram de estar sozinhas no jogo e passaram a ter que dar respostas aos seus clientes e à entidade reguladora no que diz respeito à qualidade, acessibilidade e economicidade dos seus sistemas.

Pela sua especificidade, a gestão destes serviços públicos essenciais não se compadece com a gestão do “nacional porreirismo” tão arreigada nos nossos autarcas há algumas décadas atrás.

As constantes solicitações inerentes ao setor, proliferação das redes sociais e a moda da resolução dos problemas através da imprensa (na-



cional nos grandes centros e regional nos restantes casos) que determina a necessidade de os políticos agirem por impulso, de forma casuística e imediata ao invés de ponderar e tentar solucionar os problemas de forma estruturada e integrada aconselham a que estes serviços públicos essenciais sejam vistos à luz de um sistema empresarial, afastado do poder político embora umbilicalmente a ele ligado.

Neste contexto, é nossa convicção que o modelo de gestão empresarial é aquele que se apresenta como estando mais capacitado para ascender ao trono que neste momento é ocupado pelo modelo de gestão política, leia-se serviços municipais.

Também pelos motivos supra apontados, estamos em crer que, o modelo de governança que melhor serve o interesse público é a figura das empresas municipais.

Fundamentamos esta nossa convicção em duas premissas.

Em primeiro lugar pelo registo histórico dos casos de concessões que, devido ao desequilíbrio na distribuição dos riscos e aos estudos financeiros que partiram de bases irrealistas, têm determinado graves constrangimentos financeiros aos municípios.

Em segundo lugar, porque acreditamos que com as mesmas armas a gestão empresarial pública pode competir de igual para igual com a gestão privada, com a vantagem de, em caso de falhanço a reversão da situação ser bastante menos gravosa e onerosa para os municípios.

Ainda assim achamos que falhar neste modelo não é uma opção.

Basta para isso que as relações entre o município e a empresa delegatária sejam fundadas num contrato de gestão delegada bem elabo-

rado, claro e transparente capaz de estabelecer o que é que compete a quem e em que termos.

Se isso acontecer estão então reunidos os ingredientes para que sejam cumpridos os três pilares que servem de base na estrutura em que assentam os 12 princípios para a boa governança da água propostos pela OCDE: a eficácia, a eficiência e a confiança e comprometimento, garantindo-se assim que a população tenha acesso a um serviço de qualidade superior com um preço justo, que o regulador tenha a vida facilitada e que o poder político possa dedicar-se a atividades para as quais estará mais vocacionado sabendo de antemão que estes serviços públicos essenciais estão em boas mãos que, é bom não esquecer, têm deveres acrescidos no que concerne aos deveres de informação e transparência.

Terminamos como começámos, dizendo que este setor tem vindo a percorrer um longo mas profícuo caminho, em parte pela abundância de fundos estruturais provenientes da união europeia e em parte pelo despertar da consciência social para a problemática da água.

Mas agora que esta fonte está perto de se esgotar e que a consciência social passou de um papel passivo para um papel mais ativo e por isso mais exigente, o caminho longo tornou-se sinuoso, pelo que gerir este serviço ao sabor dos ciclos eleitorais poder-se-á revelar um erro estratégico e constituir um retrocesso nesta caminhada.

Para que o caminho do sucesso continue a ser trilhado e para que o serviço de abastecimento de água possa ser alcançado na sua plenitude na sua dimensão social, ambiental, económica e política é nossa convicção de que o futuro reside no setor empresarial local, melhor dizendo nas empresas municipais ou, dependendo da respetiva escala, nas empresas intermunicipais.

O futuro o dirá...



Bibliografia selecionada

- Amaral, Diogo Freitas, *uma introdução à política*, 2014, Bertrand editora
- Albuquerque, Catarina, *No caminho certo, boas práticas na realização dos direitos à água e saneamento*, 2014, ERSAR
- APDA, *20 anos de modelo institucional dos serviços de água em Portugal*, 2013, APDA;
- APDA, *Água e saneamento em Portugal, o mercado e os preços 2014*, 2014, APDA
- Baptista, Jaime Melo, *uma abordagem regulatória integrada (ARIT-ERSAR) para os serviços de águas e resíduos*, 2014, ERSAR
- Pereira, Paulo Trigo; Dias, Rui; Almeida, Miguel, *Autarquias locais, democracia, governação e finanças*, 2016, Almedina
- Documentos de suporte das aulas do curso de pós graduação do direito da água, ICPJ, 2016, Faculdade de Direito de Lisboa.

Sites consultados

- www.apda.pt
- www.ersar.pt
- www.dre.pt
- www.pgdlisboa.pt

Voltar ao índice

Legislação base consultada

- Constituição da República Portuguesa;
- Lei 73/2012 de 3 de Setembro – Regime Financeiro das Autarquias Locais;
- Lei 75/2013 de 12 de Setembro – Regime jurídico das Autarquias Locais;
- Lei 50/2012 de 31 de Agosto – Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais;
- Decreto-Lei 194/2009 de 20 de Agosto - regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos;



O milagre legislativo português no setor da água em alta¹

PAULO ANDRADE²

Sumário:

1. Introdução. 1.1. Tema Proposto. 1.2. Estrutura e organização do documento. 2. O sector empresarial do Estado. 3. O sector da água e do saneamento. 3.1. Generalidades. 3.2. A evolução do sector. 4. O enquadramento legal. 4.1. De 1993 a 1999. 4.2. De 2000 a 2006. 4.3. De 2007 a 2013. 4.4. De 2014 à atualidade. 5. Os modelos de gestão. 5.1. Modelos de titularidade estatal. 5.2 Modelos de titularidade municipal ou intermunicipal. 6. Considerações finais. 6.1. Recomendações. Referências bibliográficas.

Acrónimos

AdP - Águas de Portugal

EPAL - Empresa Pública de Águas Livres

ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

IRAR - Instituto Regulador de Águas e Resíduos

PEAASAR - Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais

[Voltar ao índice](#)

PENSAAR - Plano Estratégico Nacional para o Setor do Abastecimento de Água e o Saneamento de Águas Residuais

SEE - Setor empresarial do estado

RASARP - Relatório Anua dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal

1. Introdução

Em matéria de política do ambiente, mais concretamente ao nível do ciclo urbano da água, Portugal, nos últimos vinte e cinco anos, passou por uma evolução muito significativa. Os níveis de cobertura e a qualidade do serviço prestado, quer ao nível do abastecimento de água, quer ao nível do saneamento de águas residuais, sofreram um incremento de tal ordem expressivo, que até internacionalmente não passou despercebido, tendo mesmo sido reconhecido por diversos especialistas do sector, como o “milagre Português”. Mas, a evolução não se limitou ao acesso aos serviços, passou também pela empresarialização pública e o envolvimento parcial do sector privado neste tipo de negócio. Contudo, para que tal tenha sucedido, houve lugar à construção de toda uma base legal consistente e que foi constantemente desenvolvida evoluindo ao longo do tempo.

O esforço legal realizado visou a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais, bem como a promoção de medidas destinadas a enfrentar problemas do ambiente. Mas, não pode ficar por aqui, este assunto deve ser encarado como tendo uma



necessidade contínua de melhoria e, por isso, os objetivos visados, ainda hoje se mantêm atuais, designadamente na preparação para enfrentar as adversidades que, seguramente, ocorrerão derivadas das alterações climáticas, tentando garantir sempre uma boa governança neste âmbito. Complementarmente, há que almejar a recuperação dos custos do serviço, para garantir a autossustentabilidade do sector e combater o défice tarifário existente, tendo sempre presente o princípio do serviço universal.

1.1. Tema Proposto

O conjunto de diplomas jurídicos que permitiu ao sector empresarial do estado o milagre português, ao nível do ciclo urbano da água, deve ser vista como uma ferramenta fundamental para a gestão e otimização da exploração dos recursos hídricos e que, seguramente, evoluirá, tornando-se num mecanismo imprescindível para enfrentar as adversidades derivadas das, cada vez mais inevitáveis, alterações climáticas.

O objetivo deste documento passa por enumerar e descrever, compilando a base legal que permitiu e que simultaneamente, funcionou também como catalisador da evolução vivida no sector das águas nos últimos 25 anos, centrada ao nível do setor empresarial do estado.

1.2. Estrutura e organização do documento

O trabalho encontra-se dividido em 5 capítulos. Este primeiro capítulo compreende uma breve introdução ao tema em estudo, onde é também identificado o objetivo a atingir.

No segundo capítulo, de um modo sintetizado, é realizada uma descrição do que é o sector empresarial do estado.

O terceiro capítulo compreende uma síntese do sector das águas em Portugal e uma breve descrição da evolução, ao nível técnico, do que foi o “milagre Português”.

No quarto capítulo é apresentada uma compilação cronológica dos diversos documentos legislativos, pelo menos, da sua maioria e, seguramente, dos mais significativos, que fundamentaram e impulsionaram juridicamente a evolução deste sector, na sua vertente em alta.

O quinto capítulo compreende uma síntese dos modelos de gestão que a legislação permite que sejam implementadas no setor das águas.

O sexto e último capítulo são tecidas as considerações finais, terminado com algumas breves recomendações.

2. O sector empresarial do Estado

O Sector Empresarial do Estado (SEE) encontra-se integrado no Sector Público Empresarial, cujo regime jurídico foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro. Neste diploma, foi reestruturado o quadro legal no domínio empresarial público, tendo-lhe sido concedido maior coerência e abrangência, tal como definido nos artigos 2º e 3º do referido diploma.

O SEE é constituído pelo conjunto das unidades produtivas do Estado, organizadas e geridas de forma empresarial, integrando as empre-



sas públicas¹ e as empresas participadas². Entenda-se como empresas públicas:

- i. “as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante” e
- ii. as entidades públicas empresariais.

As empresas participadas são as “organizações empresariais em que o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, de caráter administrativo ou empresarial, detenham uma participação permanente, de forma direta ou indireta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante³”. Considera-se que existe influência dominante em qualquer uma das situações seguintes:

- a) Detenham uma participação superior à maioria do capital;
- b) Disponham da maioria dos direitos de voto;
- c) Tenham a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização; e
- d) Disponham de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada.

1 - Cfr. artigo 5º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

2 - Cfr. artigo 7º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

3 - Cfr. artigo 9º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

Consideram-se participações permanentes as que não possuem objetivos exclusivamente financeiros, sem qualquer intenção de influenciar a orientação ou a gestão da empresa por parte das entidades públicas participantes, desde que a respetiva titularidade seja de duração superior a um ano.

O SEE é responsável⁴ pela constituição e gestão de infraestruturas públicas fundamentais de natureza empresarial e pela prestação de serviços públicos essenciais, para além de um conjunto diversificado de outras funções de carácter instrumental, nos mais diversos sectores e domínios.

O SEE integra atualmente um vasto conjunto de empresas detidas ou participadas pelo Estado, cuja atividade abrange os mais diversos sectores de atividade, constituindo um importante instrumento de política económica e social. Neste caso concreto, vamos nos debruçar sobre o sector empresarial do estado com responsabilidade sobre o setor da água e do saneamento.

3. O sector da água e do saneamento

3.1. Generalidades

O sector da água e do saneamento ou o sector dos serviços de águas, como genericamente é denominado e que de modo abreviado também é conhecido como o setor das águas, compreende os serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais e que, de

⁴ – Cfr. os poderes de autoridade consagrados no artigo 22º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro

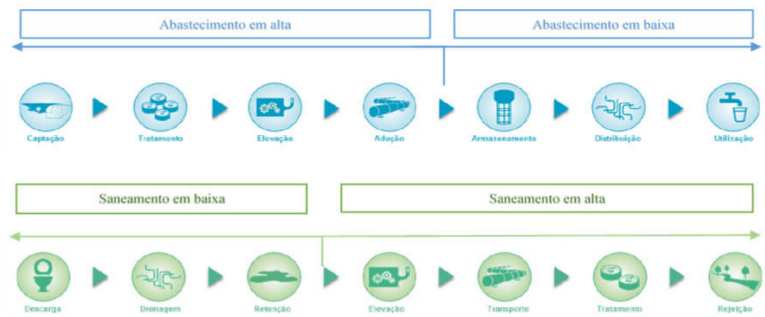


Figura 1 - Etapas dos serviços de fornecimento de água para uso humano e saneamento de águas residuais (Fonte RASARP 2010 adaptado)

uma maneira geral, pode-se dizer que se trata de um conjunto composto, por um lado, pelas infraestruturas essenciais para conseguir realizar as diversas etapas do serviço e, por outro lado, pelas prestações dos serviços propriamente ditas.

O serviço de fornecimento de água para uso humano⁵, de uma maneira geral, contemplada as etapas sequenciais de captação, tratamento de água para consumo humano, transporte, de reserva e por último, distribuição. O serviço de saneamento de águas residuais inclui as etapas, também elas sequenciais de recolha, de transporte e de tratamento das águas residuais, até à sua devolução à natureza, tal como se pode verificar esquematizado na figura 1. Este setor, além de se encontrar dividido entre os dois tipos de serviços anteriormente enumerados, apresenta também uma divisão vertical entre alta e baixa, que de grosso modo, equivale à

5 Relativamente à caracterização dos serviços do setor da água. RASARP 2010, p. 30

diferença que existe entre os mercados grossista e o retalhista⁶ e que também pode ser comprovado na figura 1 a sua delimitação.

Ao nível de abastecimento de água, genericamente, um sistema em alta compreende as infraestruturas associadas à produção e ao transporte de água, enquanto que, um sistema em baixa compreende as infraestruturas necessárias ao fornecimento e venda de água as populações. No saneamento de águas residuais em baixa estão compreendidas as infraestruturas necessárias para a recolha e encaminhamento do efluente proveniente das populações, encontrando-se em alta, os elementos necessários ao transporte e tratamento final e devolução ao meio ambiente.

3.2. A evolução do sector

Em Portugal, verifica-se que a acessibilidade física do abastecimento e qualidade de água tem melhorado muito ao longo dos últimos anos⁷. Segundo o regulador⁸, no início da década de 90 do século XX, em Portugal, a percentagem de população com acesso a sistemas públicos de abastecimento de água andava na ordem dos 80%, sendo que, 25 anos depois, a percentagem é superior a 95%, ultrapassando assim o objetivo definidos nos planos estratégicos. Atualmente, o sector, procura alcançar valores de 99% da população, conforme se pode verificar na figura 2, onde é representada a evolução do nível de cobertura do serviço de público de abastecimento de água em Portugal.

6 - Sobre a diferença entre alta e baixa. Rui Godinho, Direito da água. O futuro dos serviços públicos de água: o caso português., p. 23.

7 - Relativo à evolução do nível de cobertura do serviço de abastecimento. Rui Godinho, Direito da água. O futuro dos serviços públicos de água: o caso português., p. 25

8 - Sobre a evolução da população servida com abastecimento de água. RASARP 2010., p. 69.

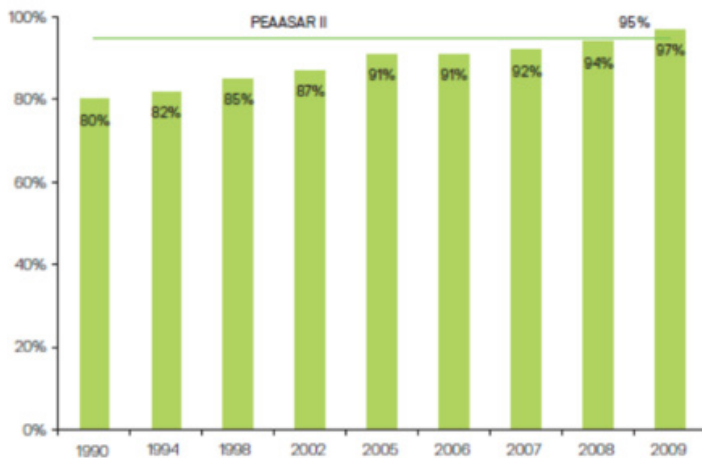


Figura 2 - Evolução do nível de cobertura do serviço de público de abastecimento de água em Portugal (Fonte RASARP 2010)

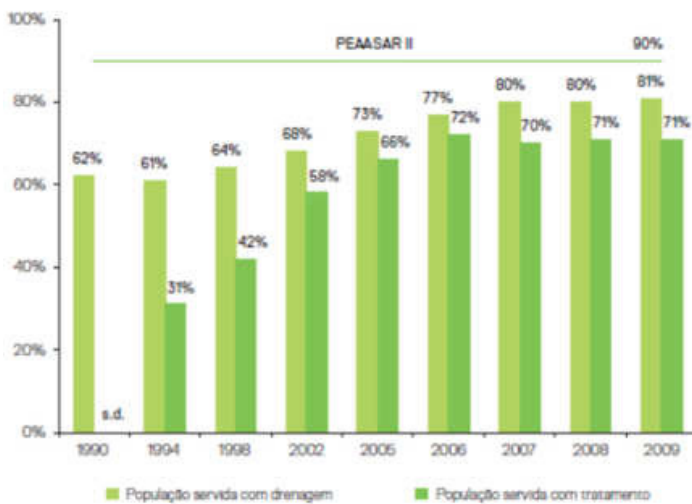


Figura 3 - Evolução do nível de cobertura do serviço de saneamento de águas residuais em Portugal (Fonte RASARP 2010)

[Voltar ao índice](#)

Ao nível do saneamento de águas residuais a evolução é ainda mais significativa, uma vez que a percentagem de população com acesso a sistemas públicos com tratamento de águas residuais adequado, no mesmo intervalo de tempo passou dos 30% para valores próximos dos 80%, visando o sector atingir, nos dias de hoje, alcançar os 90%, objetivo do PEAASAR II (figura 3).

O setor mudou radicalmente o seu modo de atuação, deixando de fazer investimentos isolados e muito pontuais, que demonstraram ter uma fraca eficácia no aproveitamento do primeiro pacote de fundos estruturais, para buscar soluções integradas que lhe permitisse ganhar escala e sinergias, encontrando um equilíbrio entre o papel dos municípios, fazendo deles parceiros e simultaneamente clientes, e o papel do estado central. A Águas de Portugal (AdP) foi criada com o propósito de ser utilizada como ferramenta para implementação da política pública nacional de um modo consistente e que permitisse otimizar a aplicação dos fundos estruturais, dado arranque a uma nova solução institucional, baseada numa lógica empresarial⁹. Nesta altura o estado avoca a si parte da responsabilidade que tradicionalmente se encontra na esfera dos municípios, promovendo a criação e assumindo a gestão dos sistemas multimunicipais. Estes sistemas são dotados de uma nova lógica empresarial, que permitem resolver os problemas ambientais que os municípios envolvidos, por si sós, não dispunham nem de capacidade técnica, nem de capacidade financeira. Os sistemas foram desenvolvidos numa ótica regional e, simultaneamente, procurando impulsionar a gestão in-

9 – Relativamente a função da AdP. Rui Gonçalves, *Evolução dos Sistema de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais.*, p. 8

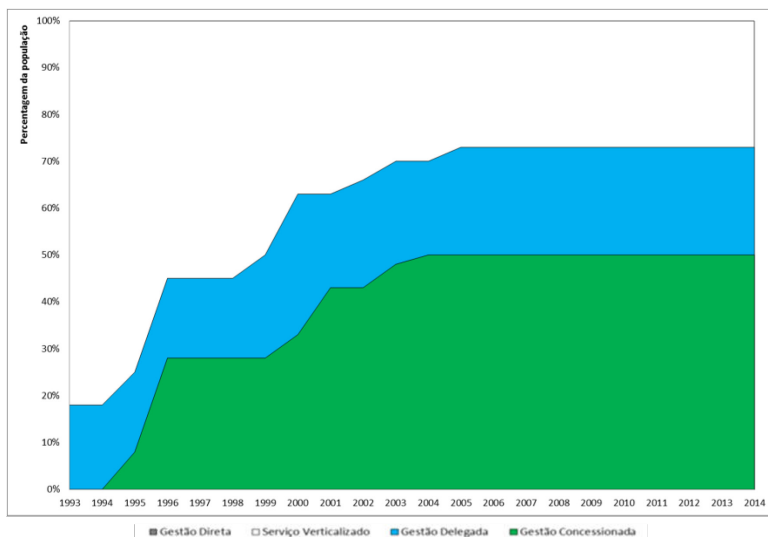


Figura 4 - Evolução do setor relativo ao abastecimento público de água em alta (Fonte RASARP 2015 adaptado)

tegrada dos recursos hídricos, com uma gestão corporativa e, por conseguinte, uma atitude empreendedora, onde foi permitida a abertura do setor ao empreendedorismo privadas mas, salvaguardando e mantendo a preponderância pública na estruturação dos sistemas. As seguintes figuras, segundo o regulador¹⁰, demonstram a evolução do setor relativo ao abastecimento público de água (figura 4) e ao saneamento de águas residuais (figura 5), ambos em alta.

10 – Quanto a evolução da população servida com abastecimento de água e saneamento de águas residuais. RASARP 2015., p.47 e p. 53.

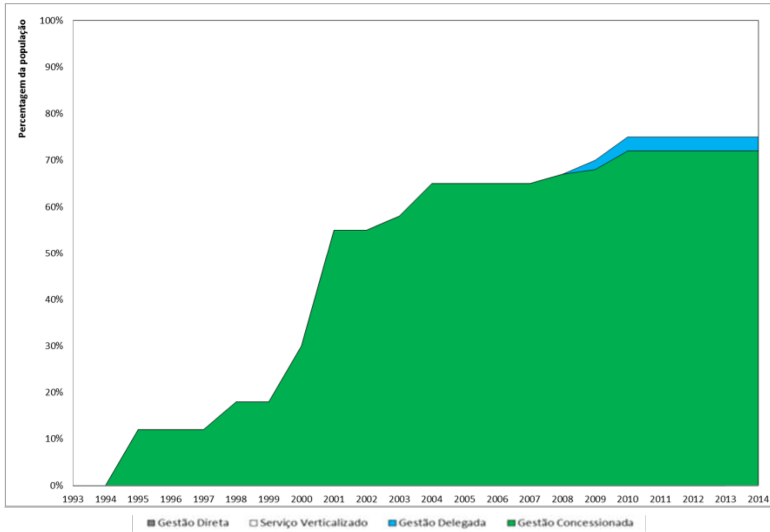


Figura 5 - Evolução do setor relativo ao saneamento de águas residuais em alta (Fonte RASARP 2015 adaptado)

Conjuntamente com o início a um novo Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II de 1994-1999), estes sistemas multimunicipais de 1ª geração, transformaram-se em casos de sucesso. No final do século XX, houve também lugar à criação do Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) e no virar do século, a um reforço das políticas implementadas, com a aprovação do “Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais” (PEAASAR) que vigorou entre os anos 2000 e 2006.

No início do século XXI, para almejar os objetivos do plano estratégico em vigor, há lugar à criação de novos sistemas multimunicipais (2ª geração) que estendeu o modelo multimunicipal praticamente a todo o território nacional, com exceção do baixo Alentejo e parte Alentejo



central. Esta região só mais tarde, no final da primeira década do século XXI é que se viu dotada de uma parceria pública-pública entre o estado e as autarquias, através de um novo modelo para a gestão integrada do ciclo urbano da água, com a constituição da sociedade, a Águas Publicas do Alentejo. Este modelo foi replicado na região de Aveiro, com a constituição da sociedade Águas da Região de Aveiro, e também na região do Noroeste, sendo que neste último caso, a gestão da parceria foi atribuída à Águas do Noroeste.

Sensivelmente, no final da primeira década do século XXI, dando continuidade à prossecução do esforço que tinha vindo a ser desenvolvido, garantindo a implementação da estratégia para o sector, houve lugar à aprovação do PEAASAR II¹¹ que vigorou, desta feita entre os anos 2007 e 2013 e permitindo o aproveitamento do próximo ciclo de fundos comunitários, o período de implementação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Também neste período, houve lugar a um aumento da ação do poder regulatório, que passa assim a ter sobre a sua jurisdição, além dos sistemas multimunicipais e municipais concessionados, as empresas municipais e as intermunicipais.

No início da segunda década do século XXI, é dado o pontapé de saída na reorganização do setor que viria a estar concluída em 2015, tendo como compromissos:

- a garantia da sustentabilidade económico-financeira do setor, visando a autossustentabilidade das operações, viabilização de investimentos e o combate ao défice tarifário.
- o cumprimento dos objetivos estratégicos sectoriais (PEAASAR II).

11 - Cfr. Despacho n.º 2339/2007, de 14 de Fevereiro

- o cumprimento das recomendações do tribunal de contas, com especial atenção para a partilha do risco.
- a resposta aos compromissos assumidos no âmbito do Programa de Assistência Financeira a que Portugal esteve sujeito.

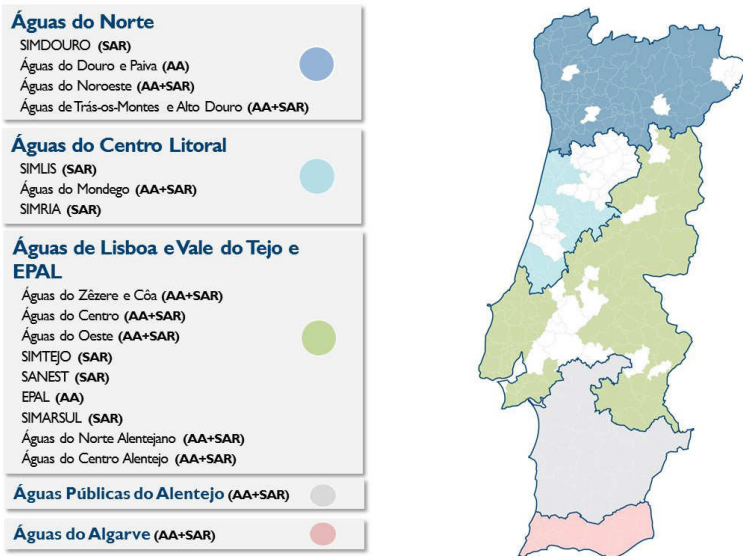


Figura 5 - Evolução do setor relativo ao saneamento de água residuais em alta (Fonte RASARP 2015 adaptado)

Esta reorganização traduziu-se num conjunto de reformas territoriais, organizacionais e de financiamento, passando de 18 empresas multimunicipais para as atuais 5 (figura 6), sendo que os benefícios contemplariam:



- a universalidade do serviço, com uma convergência tarifária socialmente mais justa e equilibrada.
- a captação de sinergias.
- a recuperação em 25 anos do déficit tarifário.
- a diminuição imediata, para a maioria dos municípios, das suas tarifas em alta.
- o aumento progressivo, no intervalo de tempo de 5 anos, para os municípios cujas tarifas em alta aumentam.

A reorganização do setor materializada, em 2015, foi também o primeiro passo dado, do mais recente plano estratégico para o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais, que perdurará até ao ano de 2020. A maioria dos seus objetivos é claramente comum, sendo que a diferença temporal entre a publicação do PENSAAR¹² e os diplomas¹³ que deram azo à reorganização territorial dos sistemas multimunicipais geridos pela AdP, na legislação nacional, é de menos de um mês.

Em relação ao regulador, que surgiu no ano de 1997, como IRAR, ao longo do tempo, foram-lhe sendo atribuídas mais e reforçadas funções, aumentando claramente o seu poder de intervenção, assumindo, para além das funções de regulador, as responsabilidades de autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano. Este reforço, para fazer face a um setor dinâmico e também ele em constante evolução, no ano de 2006, dá lugar à criação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), tendo passando a desem-

12 - Cfr. Despacho n.º 4385/2015, de 30 de Abril

13 - Cfr. Decretos-lei n.º 92/2015, 93/2015 e 94/2015, de 29 de Maio

penhar um papel mais significativo. Além de aumentar a jurisdição regulatória, abrangendo assim, os sistemas multimunicipais e municipais concessionados, as empresas municipais e as intermunicipais, com a aprovação da nova Lei das Finanças Locais, através da Lei n.º 2/2007, é atribuída também à entidade reguladora a função de regulação dos preços e tarifários praticados pelas entidades gestoras. Mas, a evolução do ERSAR, não ficou por aqui, tendo culminando em 2014 com a publicação dos novos estatutos, altura em que a reorganização do setor estava em grande agitação, pois estava-se a preparar a reestruturação do grupo AdP, o que viria a acontecer no ano seguinte. Com os novos estatutos, a ERSAR tornou-se numa entidade administrativa independente com reforço da sua autonomia e poderes de autoridade, sancionatórios e regulamentares.

Atualmente, compete à ERSAR¹⁴ “assegurar a regulação e supervisão do setor dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, ... independentemente da titularidade estatal ou municipal dos respetivos sistemas e do modelo de gestão adotado”.

4. O enquadramento legal

A evolução do sector das águas em Portugal foi possível graças à publicação de diversos documentos legislativos, alguns deles que podem ser considerados marcos históricos, que em seguida, na sua maioria e, seguramente os mais significativos, são enumerados cronologicamente

14 - Cfr. RASARP 2015... cit., p.17.



e brevemente sintetizados, tendo sido agrupados em função dos períodos de vigência dos planos estratégicos para o setor.

4.1. De 1993 a 1999

O ano de 1993, fica marcado como sendo o início da evolução do setor, com a publicação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, possibilitando a abertura de capitais privados no exercício das atividades do sector em regime de concessão e criou a figura do sistema multimunicipal, alterando a Lei n.º 46/77 de 8 de julho, da delimitação de sectores.

Posteriormente, ainda nesse mesmo ano, o legislador cria os primeiros sistemas multimunicipais de abastecimento de água, nomeadamente norte da área do grande Porto, sul da área do grande Porto, área da grande Lisboa, Barlavento Algarvio e Sotavento Algarvio, tudo isto através do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, onde também aproveitou para retiradas algumas das competências municipais nesse campo, avocando-as para a esfera da responsabilidade do estado.

Também neste ano, houve lugar à constituição da AdP, a quem o estado atribuiu a responsabilidade nos desenvolvimentos dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, tendo-lhe sido, mas tarde, transmitido a totalidade do capital social da Empresa Pública de Águas Livres (EPAL).

No ano de 1994, o legislador, deu continuidade aos diplomas publicados no ano anterior, aprovando o regime de conceção, instalação e exploração dos sistemas públicos e prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, através do Decreto-lei n.º 207/94, de 6 de Agosto e publicando o Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro,

onde aprova as bases de concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de água, preparando assim o caminho para o que se viria a implementar nos anos seguintes.

Em 1995, foram construídas diversas sociedades que vieram materializar os sistemas multimunicipais criados anteriormente, nomeadamente, o Decreto-Lei nº 102/95, de 19 de Maio, criou Águas do Cávado, o Decreto-Lei nº 116/95, de 29 de Maio, criou a Águas do Douro e Paiva, o Decreto-Lei n.º 130/95, de 5 de Junho, a Águas do Sotavento Algarvio, o Decreto-Lei nº 136/95, de 12 de Junho, a Águas do Barlavento Algarvio e o Decreto-Lei nº 142/95, de 14 de Junho, que deu origem à Sanest - Saneamento da Costa do Estoril. Esta última, posteriormente alterado pela Lei n.º 92-A/95, de 28 de dezembro¹⁵.

Também nesse mesmo ano, foi publicado, o Decreto-Lei n.º 147/95 de 21 de Junho onde regulamenta o regime jurídico da concessão dos sistemas multimunicipais e cria o Observatório Nacional dos Sistemas Multimunicipais e Municipais para as atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes. Além disso, também durante este ano, é aprovado o regulamento geral dos sistemas públicos e prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, através do Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de Agosto.

Também em 1995, foi atribuída a responsabilidade à EPAL pela Sistema de Abastecimento Multimunicipal de Abastecimento de Água à área de grande Lisboa.

15 - Cfr. artigo 8º da Lei n.º 92-A/95, de 28 de Dezembro



No ano de 1996, houve lugar a abrandamento da produção legislativa, limitando-se à publicação do Decreto-Lei n.º 162/96 de 4 de Setembro que aprova as bases de concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de saneamento de efluentes.

Em 1997, o legislador, começa por criar o Sistema Multimunicipal de Saneamento da Ria de Aveiro e respetiva empresa concessionária, Simria, através do Decreto- Lei n.º 101/97 de 26 de Abril. Mas, há também lugar a alteração da lei da delimitação do setor, através da Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, onde circunscreve o acesso da iniciativa económica privada a certas atividades económicas, por forma a salvaguardar os interesses da defesa e da economia nacionais, a segurança e a tranquilidade dos cidadãos e os compromissos internacionais do Estado.

No entanto, o ano de 1997, fica claramente marcado pela publicação do Decreto-lei n.º 230/97, de 30 de Agosto, através do qual é criado o IRAR, pese embora as funções que lhe são atribuídas, nesta data sejam claramente diminutas.

Além disso, através do Decreto-lei n.º 152/97, de 19 de Junho, há lugar à transposição para a ordem jurídica nacional o disposto na Diretiva n.º 91/271/CEE, relativamente à recolha, tratamento e descarga de águas residuais urbanas no meio aquático.

No ano de 1998, o legislador através do Decreto-lei n.º 362/98, de 18 de Novembro, aprova os Estatutos do IRAR e extingue o Observatório Nacional de Ambiente.

Em 1999, através do Decreto-Lei n.º 543/99, de 13 de Dezembro, o legislador, promove a criação do Sistema Multimunicipal de Saneamento do Rio Lis e respetiva empresa concessionaria, a Simlis.

4.2. De 2000 a 2006

Durante o ano de 2000, foi dada um grande incentivo na prossecução das políticas ambientais, com a Publicação do PEAASAR e com a criação de 3 novos Sistema Multimunicipal de Saneamento e de 4 novos Sistema Multimunicipais de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais.

Os 3 novos Sistema Multimunicipal de Saneamento foram o Baixo Cávado e Ave, através do Decreto-Lei n.º 139/2000 de 13 de Julho, o Algarve, através do Decreto-Lei nº 167/2000, de 5 de Agosto e o Grande Porto com a promulgação do Decreto -Lei n.º 260/2000, de 17 de Outubro.

Os 4 novos Sistema Multimunicipais de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais foram o Zêzere e Côa, criado pelo Decreto -Lei n.º 121/2000, de 4 de Julho, constituindo também a respetiva sociedade, o Norte Alentejano, criado pelo Decreto-Lei n.º 128/2000, de 6 de Julho, o Minho e Lima, através do Decreto-lei n.º 158/2000, de 25 de Julho, constituindo a também respetiva sociedade e, por fim, o Oeste criado pelo Decreto-Lei n.º 305-A/2000, de 24 de Novembro, tendo também constituído a respetiva sociedade. A constituição da sociedade referente ao Sistema Multimunicipal do Norte Alentejano que só viria a acontecer no ano seguinte.

Além disso, o Decreto-Lei n.º 168/2000, de 5 de Agosto, permitiu a fusão das empresas Águas do Barlavento Algarvio com a Águas do Sotavento Algarvio, constituindo assim uma nova sociedade, denominada Águas do Algarve.

No ano de 2001 a produção legislativa também foi particularmente ativa, em linha com o ano anterior, começando com a constituição da



sociedade da Águas do Norte Alentejano pelo Decreto-lei n.º 105/2001, de 31 de março. Seguiu-se a atribuição da concessão do Sistema Multimunicipal de Saneamento do Algarve à concessionária Águas do Algarve, através do Decreto-lei n.º 172-B/2001, de 26 de Maio, alterando o diploma que deu origem ao sistema multimunicipal de saneamento do Algarve e o diploma que constituiu a Sociedade Águas do Algarve.

Além disso, houve lugar à criação de novos Sistema Multimunicipal de Saneamento e Integrados de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais, nomeadamente, de Trás-os-Montes e Alto Douro, através do Decreto-Lei n.º 270-A/2001, de 6 de Outubro e o de Água e Saneamento de Raia, Zêzere e Nabão, criado pelo Decreto-Lei n.º 197-A/2001, de 30 de Junho. Ambos os diplomas constituíram também as respetivas sociedades, nomeadamente, Águas de Trás os Montes e Alto Douro e Águas do Centro.

Ao nível do saneamento, foi também criado o Sistema Multimunicipal de Saneamento do Tejo e Trancão e respetiva sociedade, a Simtejo, através do Decreto-Lei n.º 288-A/2001, de 10 de Novembro.

Também ainda neste ano foi constituída a sociedade Águas de Santo André, através do Decreto-lei n.º 171/2001, de 25 de Maio. Esta sociedade é uma situação particular neste universo do setor das águas, pois abrange, além da água e do saneamento, também os resíduos sólidos. Mais concretamente, trata-se da concessionária do Sistema de Captação, Tratamento e Distribuição de Água para consumo Público, de Tratamento e Rejeição de Efluentes e de Recolha, Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos de Santo André, que anteriormente era geridos pelo Instituto da Água.

Ainda em 2001, foi também publicado o Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de Setembro, onde são aprovadas normas relativas à qualidade

da água destinada ao consumo humano transpondo para a legislação nacional a Diretiva europeia 98/83/CE e atribuindo ao IRAR, um conjunto de funções mais vastas, como por exemplo a realização de ações de inspeção relativas à qualidade da água em qualquer parte do sistema de abastecimento, alertando a autoridade de saúde e a entidade gestora para as eventuais irregularidades detetadas.

O ano de 2002 volta a ser um ano em que a produção legislativa teve um claro abrandamento, cingindo-se à criação do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Centro Alentejo, através do Decreto-Lei n.º 130/2002, de 11 de Maio. Além disso, compreendeu também à criação do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Vale do Ave, através do Decreto-Lei n.º 135/2002, de 14 de Maio e constituição da respetiva sociedade. Ao nível do regulador, o legislador, através do Decreto-lei n.º 151/2002, de 23 de Maio, altera o Decreto-Lei nº 362/98, de 18 de Novembro, bem como o Estatuto do IRAR.

Em 2003, houve lugar à constituição da sociedade Águas do Centro Alentejo, através do Decreto-Lei n.º 46/2003, de 13 de Março, dando assim continuidade ao Sistema Multimunicipal criado no ano anterior. Também houve lugar à criação do sistema multimunicipal de saneamento de águas residuais da península de Setúbal, através do Decreto-lei n.º 286/2003, de 8 de Novembro e constituição da respetiva sociedade, Simarsul.

Também no ano de 2003, houve lugar à alteração ao Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro, com o Decreto-lei n.º 103/2003, de 23 de Maio, onde explicita o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de



efluentes, relativamente à gestão dos sistemas multimunicipais. Complementarmente, através da publicação do Decreto-lei n.º 222/2003, de 20 de Setembro, é alterado o Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, estabelecendo o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação de água para consumo público. De igual modo, ao nível do saneamento, a publicação do Decreto-lei n.º 223/2003, de 20 de Setembro, estabelece o regime jurídico no que diz respeito aos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.

Em 2004, a produção legislativa cingiu-se a dois fatos. O primeiro, à criação do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Baixo Mondego-Bairrada e a constituição da respetiva sociedade, Águas do Mondego, através do Decreto-Lei n.º 172/2004, de 17 de Julho. O segundo fato, à alteração do Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de Junho, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 91/271/CEE, relativamente ao tratamento de águas residuais urbanas, através do Decreto-lei 149/2004, de 22 de Junho.

No ano de 2005, apesar de ser um ano cuja produção legislativa foi reduzida, fica claramente marcado na história do setor, graças à transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva Quadro da Água, com a publicação da Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro, a denominada Lei da Água.

Posteriormente a este marco histórico, que foi a publicação da Lei da Água, o ano de 2006, fica claramente marcado pela reestruturação que o IRAR foi sujeito, dando lugar à ERSAR, com a publicação do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro, Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional. Complementarmente, através da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, o legislador, aprova o regime jurídico do sector empresarial local.

4.3. De 2007 a 2013

No ano de 2007 ficou indiscutivelmente marcada pela publicação do novo plano estratégico, o PEAASAR II 2007-2013, através do Despacho n.º 2339/2007 de 14 de Fevereiro. Este diploma visa impulsionar a persecução do esforço que tinha vindo a ser desenvolvido.

Também no ano de 2007, há lugar, à revisão do Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de Setembro, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 98/83/CE, estabelecendo o regime da qualidade da água destinada ao consumo humano, através do Decreto-lei n.º 306/2007, de 27 de Agosto.

Em 2008, à produção legislativa cingiu-se ao Decreto-lei n.º 198/2008, de 8 de Outubro, no qual é produzida uma nova alteração ao Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de Junho, relativamente ao tratamento de águas residuais urbanas, transpondo para o direito interno a Diretiva n.º 91/271/CEE.

Mas, em 2009 em contrapartida, houve lugar à publicação de vários diplomas. Houve lugar a criação do novo regime de exploração e gestão de Sistemas Municipais de Águas, com a regulamentação das Parcerias Públicas entre o estado e as autarquias, através do Decreto-lei n.º 90/2009, de 9 de abril. Com base neste diploma, houve lugar, ainda neste mesmo ano, à concretização duas parcerias. Uma entre o Estado e 10 municípios para a criação do Sistema de Águas da Região de Aveiro, constituindo a respetiva sociedade, a Águas da Região de Aveiro e, uma outra, entre o Estado e 21 municípios para a criação do Sistema Público de Parceria Integrado de Águas do Alentejo, constituindo a sociedade, a Águas Públicas do Alentejo.

Além das novas parcerias durante este ano, o Sistema Multimunicipal de Saneamento do Grande Porto, criado pelo Decreto-Lei n.º 260/2000,



de 17 de Outubro, é alterado e é constituída a respetiva concessionária, a empresa Simdouro - Saneamento do Grande Porto, S. A., através do Decreto-lei n.º 312/2009, de 27 de Outubro.

Também ainda durante o ano de 2009, o legislador torna a alterar o regime jurídico dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais, através do Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto e aprova a nova orgânica da ERSAR, através Decreto-lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro.

Em 2010, é constituída a sociedade Águas do Noroeste, através do Decreto-lei n.º 41/2010, de 29 de abril, que deriva da fusão das empresas Águas do Cávado, Águas do Minho e Lima e Águas do Ave, concessionária do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento do Noroeste, em substituição dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água do norte da área do Grande Porto, do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Minho-Lima e do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Vale do Ave.

Nos anos de 2011 e de 2012, não houve lugar a publicação de legislação relativamente ao setor da água, tendo já em 2013, havido lugar à alteração da Lei de Delimitação do Setores, no sentido de permitir subconcessionar, a empresas privadas, os sistemas multimunicipais de águas, ou parte deles. Esta alteração foi legislada através a lei n.º 35/2013, de 11 de Junho, que origina uma outra, nomeadamente, o regime de criação, exploração e gestão dos Sistemas Multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, através da Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho, revogando o Decreto-lei n.º 379/93, de 5 de Novembro.

Também no ano de 2013, houve lugar à concretização de uma nova parceria entre o Estado Português e 8 municípios, para a criação do Sistema de Águas da Região do Noroeste, tendo sido atribuída à sociedade criado em 2010 a gestão a parceira, a Aguas de Noroeste, ao abrigo do Decreto-lei n.º 90/2009, de 9 de abril.

4.4. De 2014 à atualidade

O ano de 2014 fica marcado por 2 aspetos muito significativos para o setor. Um primeiro aspeto prende-se com a aprovação dos novos estatutos da ERSAR, através da Lei n.º 10/2014, de 6 de março, reforçando os poderes do regulador. E, um segundo aspeto diz respeito da lei da fatura detalhada para os serviços e águas e resíduos, nomeadamente, a Lei n.º 12/20014, de 6 de março.

O ano de 2015, fica indiscutivelmente marcado pelo despacho n.º 4385/2015, de 30 de Abril, onde é aprovada a estratégia para o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais, para o período 2014-2020, designado por PENSAAR 2020.

Mas em maio deste mesmo ano, a aprovação da reorganização territorial dos sistemas multimunicipais geridos pela AdP, é claramente o outro grande marco legislativo no ano de 2015. São criados, por agregação, 3 sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento, nomeadamente, do Centro Litoral, através do Decreto-lei n.º 92/2015, de 29 de maio, do Norte de Portugal, através do Decreto-lei n.º 93/2015, de 29 de maio e de Lisboa e Vale do Tejo, através do Decreto-lei 94/2015, de 29 de maio, e a respetivas entidades gestoras, Águas do Centro Litoral, Águas do Norte e Águas de Lisboa e Vale do Tejo.



Modelos de Gestão dos Serviços de Águas	
Modelos de Gestão Utilizados nos Sistemas de Titularidade Estatal	
Modelo	Entidade Gestora
Gestão Direta	Estado
Delegação	Empresa Pública
Concessão	Entidade Concessionária Multimunicipal

Modelos de Gestão Utilizados nos Sistemas de Titularidade Municipal ou Intermunicipal	
Modelo	Entidade Gestora
Gestão Direta	Serviços Municipais
	Serviços Municipalizados
	Associação de municípios (serviços intermunicipalizados)
Delegação	Empresa constituída em parceria com o Estado
	Empresa do setor empresarial local (sem participação do Estado)
	Junta de Freguesia e Associação de Utilizadores
Concessão	Entidade Concessionária Municipal

Figura 7 - Modelos de Gestão dos Serviços de Águas (Fonte RASARP 2015 adaptado)

5. Os modelos de gestão

Os modelos de gestão¹⁶ que a legislação portuguesa permite implementar no sector dos serviços das águas, assentam na “dicotomia entre sistemas de titularidade municipal, situados na esfera dos municípios, e sistemas de titularidade estatal, situados na esfera do Estado”.

Em ambos os casos, podem ter uma gestão direta, delegada, ou concessionada. Apesar de todos os modelos ser passíveis de ser utilizados, atualmente, nem todos se encontram aplicados.

16 - Cfr Jaime Baptista, João Pires e Fernanda Maçãs, O Quadro Legal... cit., p. 3.

A gestão dos serviços das águas,¹⁷ praticamente desde sempre que era uma atribuição dos municípios, que em 1993 o estado avocou para si, assumindo uma quota de responsabilidade, centrada na componente em alta. Mas, em 2009, o Estado possibilita que haja lugar a um aumento do seu nível de responsabilidade neste setor, em particular em baixa, desta feita ao legislar e por conseguinte, ao concretizar parcerias entre o estado e os municípios, através da gestão delegada.

5.1 Modelos de titularidade estatal

Os modelos de titularidade estatal, são por norma aplicados aos sistemas de abastecimento em alta, caracterizados pela uma forte participação do estado e são definidos como servindo pelo menos dois municípios e exigindo que haja um investimento predominante a efetuar pelo Estado por razões de interesse nacional¹⁸.

No modelo de gestão ser direta, como o próprio nome indica, o estado tem a possibilidade de diretamente assumir a gestão do sistema de abastecimento e/ou saneamento. O próprio estado é a entidade gestora do sistema, através dos seus próprios meios. Atualmente, não há qualquer tipo de sistema no setor das águas que esteja a ser administrado por ação direta do estado.

A gestão delegada é uma outra opção de gestão de um sistema no sector das águas. O estado, por tempo indeterminado, pode delegar a

17 - Relativo às entidades gestoras estatais. Jaime Baptista, João Pires e Fernanda Maçãs. O Quadro legal., p3.

18 - Relativo às entidades gestoras estatais. Jaime Baptista, João Pires e Fernanda Maçãs. O Quadro legal., p3.



gestão dos serviços em alta a empresas de capitais exclusivamente públicos, sendo esta integradas no seu sector empresarial. O modelo de gestão delegada apenas se encontra materializada na EPAL, que é uma empresa do sector empresarial do Estado, detida a 100% pela AdP.

O último tipo de gestão dos modelos de titularidade estatal é a concessão. Neste caso, há participação do estado e dos municípios no capital social da entidade gestora, constituído uma sociedade para esse efeito específico, a quem o estado mediante contrato de concessão e por um determinado período de tempo, com um limite máximo de 50 anos, para uma determinada área geográfica, concede a exclusividade dos serviços públicos¹⁹. Os municípios, além do papel de acionistas, com a participação no capital social, tem também e simultaneamente, o papel de clientes. Pagam pela água que lhes é fornecida e pelo serviço de tratamento dos seus efluentes. Neste modelo há também a possibilidade dos privados, de uma forma minoritária, terem participação no capital da sociedade. A concessão é o modelo que mais difundido se encontra, pois é replicado em todos os sistemas multimunicipais do sector das águas em alta.

5.2. Modelos de titularidade municipal ou intermunicipal

“A gestão dos serviços de águas²⁰ é historicamente uma atribuição dos municípios e pode ser por eles prosseguida isoladamente ou através de associações de municípios ou de áreas metropolitanas, mediante sistemas intermunicipais”. Estes modelos de titularidade municipal ou

19 – Sobre os modelos de gestão. RASARP 2015., p.24.

20 - Cfr. Jaime Baptista, João Pires e Fernanda Maças, O Quadro Legal... cit., p. 3.

intermunicipal, à semelhança dos modelos de titularidade estatal, podem adotar um dos três tipos de gestão: a direta, a delegada e a concessionada.

Nestes casos, a participação dos municípios é uma das suas principais características, sendo que, em contrapartida, a participação do estado é claramente mais reduzida, limitando-se a parcerias com os municípios, diretamente como estado, ou por via do SEE.

A gestão ser direta, é um modelo de gestão assumida pelo próprio município, que em função da sua dimensão, orgânica e autonomia financeira, poderá derivar em serviços municipais ou serviços municipalizados como entidades gestoras. Embora se trate de serviços integrados no município, as tarifas são fixadas pelos respetivos órgãos. Este modelo, atendendo ao número significativo de autárquicas e à sua reduzida dimensão, é o modelo mais implementado em Portugal.

A legislação portuguesa, permite também que a gestão direta seja efetuada por uma associação de municípios, através da criação dos serviços intermunicipalizados, constituindo para o efeito uma sociedade de direito público, integrando mais do que um município. O caso mais conhecido deste tipo de gestão direta, são os Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos de Loures e Odivelas.

A gestão delegada, à semelhança dos modelos estatais, também tem aplicabilidade nos modelos municipais ou intermunicipais, contudo poderá ser materializada de três modos distintos. Um dos modos de aplicabilidade de gestão delegada, é caracterizada pela constituição de uma sociedade, a quem por intermédio de um “contrato de gestão



são definidos os objetivos e a política de preços²¹. O capital social da sociedade tem a participação de, pelo menos, um município, existindo também a possibilidade da entrada de entidades privadas mas, de uma forma minoritária. Esta sociedade, será a entidade gestora, em quem o(s) município(s) delegam a gestão do sistema. Um dos casos de maior dimensão deste tipo de gestão, será a Águas do Ribatejo, entidade gestora, com sete municípios participantes, à data da sua constituição, integrando a totalidade do ciclo urbano da água.

Um outro modo deste tipo de modelo, passa pelo estabelecimento de acordos ou protocolos, entre o município e a junta de freguesia, ou até mesmo com uma associação de utilizadores. Deste modo, o município delega as funções que se encontravam na sua esfera de responsabilidade, para esta outra entidade.

O terceiro e último modo de gestão delegada é aquele em que a participação do estado é permitida, através de parcerias deste, com os municípios. “A parceria materializa-se através da celebração de um contrato de parceria entre o Estado e os municípios, seguido por um contrato de delegação da gestão entre aqueles e a entidade gestora do sistema, a qual neste caso é uma empresa do setor empresarial estatal”²². De um lado temos o parceiro estado e, do outro lado, o parceiro composto pelo conjunto de municípios que constituíram uma associação, para assim em conjunto constituírem uma sociedade em quem é delegada a gestão São exemplos deste tipo de parceria a Águas Publicas do Alentejo e a Águas da Região de Aveiro, que por via da AdP, o estado constituiu parceiras com os municípios das respetivas regiões.

21 - Sobre os modelos de gestão. RASARP 2015., p.24.

22 - Cfr. RASARP 2015... cit., p.24

A concessão também pode ser aplicada aos sistemas de titularidade de municipal ou intermunicipal, desta feita, compreendendo a participação dos municípios e de entidades privadas no capital social da entidade gestora. Neste caso, “um município ou uma associação de municípios atribuí a gestão do respetivo sistema a uma empresa (de capitais públicos ou privados) ou a uma associação de utilizadores por contrato de concessão, mediante prévio procedimento de contratação pública”²³.

Este modelo começou por ter alguma aceitação, no entanto, atendendo que alguns dos contratos de concessão municipal menos conseguidos, originou uma baixa aplicabilidade. Um dos exemplos mais conhecidos, infelizmente pela negativa, do modelo de gestão por concessão é o caso da Águas de Barcelos.

6. Considerações finais

O conhecimento da base legal e, em particular, da sua evolução, pode e deve ser entendido como sendo uma ferramenta fundamental para a gestão e otimização da exploração dos recursos hídricos.

A (r)evolução que o setor das águas assistiu nos últimos 25 anos, não ficará seguramente por aqui. É verdade que a reorganização do setor das águas materializada a pouco mais de um ano, foi fortemente virada para o setor em alta. Mas, também é verdade que, os maiores problemas que Portugal ainda tem por resolver são no setor em baixa, mais concretamente, na exploração e gestão dos sistemas em baixa, nas

23 - Idem.



redes municipais e particularmente nos territórios de baixa densidade, com a conseqüente falta de dimensão dos sistemas.

Neste campo, o objetivo parece ser claro e bem definido, virado para os sistemas em baixa. Mas, se por um lado, importa mitigar as perdas nos sistemas de abastecimento e as afluências indevidas nos sistemas de saneamento, que têm graves implicações operacionais, económicas e ambientais, por outro lado, importa ter as contas equilibradas, garantindo que há uma recuperação dos custos.

A agregação dos sistemas multimunicipais, permitiu que os sistemas em alta que eram deficitários, fossem compensados por aqueles que apresentavam superávits, obtendo-se um tarifário final em alta, dentro da mesma ordem e grandeza, em todo o território nacional. Contudo, ao nível dos sistemas em baixa, o efeito não se repercutiu. Os sistemas deficitários continuam deficitários, minimizando apenas a subsídio que é feita através dos seus orçamentos municipais.

Se a estes factos, levarmos também em linha de conta que os apoios estruturais dos fundos comunitários estão numa clara fase de diminuição e acrescentarmos as inevitáveis alterações climáticas, que de algum modo, já todos nós estamos a sentir e que, futuramente, serão mais frequentes e mais acentuados os fenómenos meteorológicos extremos, inevitavelmente, terá que existir uma continuidade na evolução deste setor.

No setor das águas todos os intervenientes devem ter uma função bem definida pois, caso contrário, não se pode construir um setor forte, eficiente e justo²⁴. Dar continuidade ao esforço de investimento e de

24 - Cfr Diogo Faria de Oliveira, Direito da água. O futuro do sector dos serviços ... cit., p. 3.

gestão, melhorando significativamente o desempenho dos sistemas, em particular, em baixa, seguramente que será o rumo do setor das águas em Portugal, almejando a sustentabilidade do ciclo urbano da água.

No entanto, a estratégia para alcançar este objetivo é que importa conciliar, definir e materializar, sempre que possível, com a contribuição de todos os atores presente no setor e tendo em conta que as opções que se fazem num determinado momento, deverão ser assumidas ao longo do tempo, caso contrário, eventuais recuos além de saírem caros, podem comprometer a concretização do objetivo.

Uma das opções que seguramente estará a ser equacionada, compreende um ajustamento à recente agregação que reorganizou territorialmente os sistemas multimunicipais, promovendo os denominados destaques daqueles municípios que “não ficaram satisfeitos” com a agregação concretizada, e ao que tudo indica, acontecerá até ao final do presente ano.

As possibilidades de estratégias evolutivas deste sector são inúmeras, e se acrescentarmos a dispersão de entidades gestoras de cariz municipal, sem dimensão e que não conseguem claramente responder as exigências do setor, pode-se afirmar, que a base legal, que tem vindo a ser construída nos últimos 25 anos, parece ainda não ser dotada da robustez suficiente para que os objetivos definidos sejam alcançados, independentemente da (falta de) vontade política que é um dos, senão o principal, maiores entraves à sua concretização. “Lidar com os desafios atuais e futuros requer políticas públicas mais robustas, visando objetivos mensuráveis”²⁵.

25 - Cfr Princípios OCDE para a Governança da Água, ... cit., p. 3



6.1. Recomendações

A melhor estratégia, na opinião pessoal do autor deste documento, que desde o início do século XX vivenciou, diretamente através do seu envolvimento profissional, a diferente níveis e em 3 distintas empresas do sector em alta, nomeadamente a Águas do Norte Alentejano, S.A., a Águas Públicas do Alentejo e a Águas de Lisboa e Vale do Tejo, e tendo em conta que a maioria das entidades gestoras são de natureza municipal passará seguramente pela integração do ciclo urbano da água, verticalizando os sistemas, aglutinando a alta com a baixa e, simultaneamente, pela integração territorial. Deste modo, a organização dos sistemas privilegia:²⁶

- A gestão integrada territorialmente mais adequada associada à prestação de cada um dos serviços, de forma a minimizar custos através da maximização de economias de escala;
- A gestão integrada dos sistemas de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, de forma a maximizar economias de gama.
- A gestão integrada de todo o processo produtivo associada a cada um destes serviços, de formas a maximizar economias de processo

Por outras palavras, a sustentabilidade do setor estaria a apontar para a constituição de um sistema supramunicipal, dando-lhe deste modo a dimensão territorial, onde os serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, em toda a extensão do ciclo

26 - Cfr. - número 3 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

urbano da água, estariam reunidos. O modelo de gestão delegada de titularidade municipal ou intermunicipal, através de uma parceria entre o estado e os municípios, via SEE, já responde a esta solicitação do setor, não sendo necessário criar um novo modelo de gestão.

Esta opção parece ser a melhor continuidade para o setor. Além do mais porque a AdP tem sido uma ferramenta essencial em todo este processo evolutivo que dura há cerca de um quarto de século e, seguramente que detém um “know-how” incomparável. Este conhecimento é de extrema importância, ao nível dos sistemas multimunicipais, mas também já começa a ter alguma significância ao nível das parcerias, pois nestas últimas, já se concretizou a 1ª revisão contratual, respeitante ao início do segundo quinquénio da duração da concessão, tal com o definido no contrato de parceria pelo qual são regidas. Assim, recentrar a atuação deste “braço direito” do Estado, em direção da supramunicipalidade, parece ser fundamental para dar continuidade à persecução do esforço na melhoria do setor.

“A perspectiva de evolução futura²⁷ aponta para o reforço da componente de financiamento do setor pelos utilizadores”, corroborada pelo alargamento dos poderes do ERSAR, onde se inclui o poder tarifário, apontando assim no sentido dos sistemas procederem a uma recuperação integral dos custos, através das tarifas que são pagas pelos utilizadores. Trata-se de mais um aspeto que visa perseguir a sustentabilidade do setor, forçando ou até mesmo eliminando a subsidiação que o serviço da água e de saneamento de águas residuais, situação que acontece em inúmeros municípios, encapotada através do seu orçamento municipal.

27 - Cfr António Amaro Leitão, Direito da água. Perspetiva de reorganização institucional dos serviços de água. ... cit., p. 41



A fundamentação principal para a escolha de um modelo de gestão que integre todo o ciclo urbano da água, prende-se com a potencialidade de otimização da gestão e da exploração que será possível alcançar. Desde a origem de água até a consumidor final e desde o produtor de efluente, até a devolução ao meio recetor, sobre a alçada de uma única entidade permitiria obter uma visão panorâmica conjugada e, particularmente em tempo real, que possibilitaria a tomada de decisões de exploração da gestão dos recursos hídricos. Aumentaria a eficácia de todo um sistema e a eficiência também seria incrementada, uma vez que a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregues, seria otimizada com uma notória melhoria na qualidade serviços. Paralelamente, sendo uma solução de cariz geográfico mais regional, mais facilmente permitiria harmonizar as assimetrias tarifárias e consequentemente, praticar tarifas que permitam cobrir os custos reais do serviço.

Deste modo, o sector deixaria de ser excessivamente fragmentado, criando entidades gestoras de dimensão suficiente para obtenção da “escala mínima eficiente”, com a obtenção do consequente nível de informação superior, garantindo-se que estariam no caminho certo para a tão almejada sustentabilidade económica e financeira com um adequado nível de recuperação de custos. Mas ainda assim, se tal se demonstrar que não é suficiente, por exemplo, devido a baixa densidade dos territórios do interior, poderá ser equacionado, a introdução de mecanismo de compensação tarifária, que conferirá mais equidade nas tarifas a praticar. Mas, no futuro seguramente que a evolução passará por uma harmonização tarifária em todo o território nacional, à semelhança do que sucedeu no setor da energia, que antes de ser liberalizado dispunha de única uma tarifa, socialmente aceitável.

Referências bibliográficas

BAPTISTA, J. M., PIRES, J. S., MAÇÃS, F., 2010, O Quadro Legal dos Serviços de Águas em Portugal, pp. 18, www.ersar.pt.

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS, 2011, Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (2010) - Volume 1 – Caracterização geral do sector, pp. 176, www.ersar.pt.

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS, 2015, Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal - Volume 1 – Caracterização geral do sector, (Dados Provisórios), pp. 177, www.ersar.pt.

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS, 2013, Direito da água, pp. 401, – Série de Cursos Técnicos n.º3, www.ersar.pt.

GONÇALVES, R., 2013, Evolução dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, pp. 152, <https://repositorio-aberto.up.pt/>

MARQUES, R., 2011 - A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais - Uma perspetiva internacional, pp. 411, Série de Cursos Técnicos n.º1, www.ersar.pt.

OCDE, 2015 - OECD Principles on Water Governance, pp. 22, Traduzidos para português pela Parceria Portuguesa para a Água, em co-operação com o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia de Portugal, <http://www.oecd.org/>.

PATO, J., 2011 - Historia das políticas publicas de abastecimento e saneamento de água em Portugal, pp.221, www.ersar.pt.



A agregação da SANEST, SA na ALVT, SA: problemas e desafios para o Município de Sintra

PEDRO VENTURA

Resumo:

Enquadramento. Do regime jurídico. Das alterações Legislativas ocorridas em 2013. O modelo vigente. O esbatimento da gestão da água como atribuição municipal por natureza. Da natureza dos sistemas multimunicipais. Os contractos de concessão da exploração e gestão de sistemas multimunicipais. O novo sistema multimunicipal. Algumas considerações financeiras e técnicas relevantes. Conclusão. Bibliografia .

Enquadramento

O presente trabalho tem por objectivo analisar a decisão do XIX Governo Constitucional relativa à reestruturação do sector das águas, nomeadamente quanto à criação do Sistema Multimunicipal de Abastecimento e Água e Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo e da sociedade gestora desse sistema, a Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A., nos termos do disposto no nº 4 do decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho.

[Voltar ao índice](#)

O sector das Águas e Saneamento em Portugal foi dos que melhores resultados alcançou nas últimas décadas, com números verdadeiramente impressionantes a nível mundial: 95% dos portugueses dispõem de serviços de abastecimento público de água, 99% da água é controlada e de boa qualidade, e 80% das águas residuais urbanas são tratadas.¹

A reestruturação do sector das águas assentou na criação de um sistema multimunicipal de água e de saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, constituindo uma empresa – Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A. – a quem foi atribuída a concessão da exploração e da gestão do sistema multimunicipal. Este sistema resultou da agregação de outros sistemas municipais, de grande relevância, sendo estes: Águas do Norte Alentejano, S.A.; Águas do Zêzere e Coa, S.A.; SANEST, S.A.; SIMARSUL, S.A.; SIMTEJO, S.A.; Águas do Centro, S.A.; Águas do Oeste, S.A.; Águas do Centro Alentejo, S.A..

O novo sistema criado abrange ao nível do Saneamento uma população de 3.695.354 residentes, e ao nível do Abastecimento de Água, o sistema abrange² uma população de 1.116.073 residentes, sendo por isso mesmo uma empresa de grande impacte político, económico e social.

1 Relatório do PENSAAR 2020 – Uma Estratégia ao Serviço da População. Serviços de Qualidade a um Preço Sustentável, Volume 1, Lisboa, Maio de 2014, pp. 14-18.

2 Excluindo a EPAL.



Do regime jurídico

O Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro³ teve como finalidade *“promover uma verdadeira indústria da água e do tratamento de resíduos sólidos pressupõe a definição de uma estratégia rigorosa que acautele os interesses nacionais, possibilite o aumento do grau de empresarialização no sector, incluindo capitais privados, e permita a aceleração do ritmo de investimento”*. Esta mudança, que pretendeu criar a designada indústria da água, introduziu novos factores mas mesmo assim, procurou definir a intervenção do Estado através dos sistemas multimunicipais, definidos como aqueles *“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 demais, bem como os sistemas geridos através de associações de municípios”*.⁴

Com o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, e uma vez alterada a lei de delimitação de sectores, foram *“reunidas as condições para se consagrar o regime legal da gestão e exploração de sistemas que tenham por objecto aquelas actividades”*. Este diploma distingue entre sistemas multimunicipais e municipais, considerando os primeiros como os sistemas em «alta» (a montante da distribuição de água ou a jusante da colecta de esgotos e sistemas de tratamento de resíduos sólidos), de importância estratégica, que abrangem a área de pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante do Estado, e os segundos todos os restantes, independentemente de a sua gestão ser municipal ou intermunicipal.

3 Alterou a Lei n.º 46/77, de 8 de Julho (Lei da Delimitação de Sectores).

4 Cfr. n.º 2 do artigo 4.º da Lei 46/77, na redacção introduzida pelo DL 372/93.

A gestão e exploração dos sistemas multimunicipais pode ser directamente efectuada pelo Estado ou concessionada a entidade pública de natureza empresarial ou a empresa que resulte da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social com outras entidades.

A gestão e exploração dos sistemas municipais é regulamentada neste decreto-lei, podendo ser directamente efectuada pelos respectivos municípios ou atribuída, mediante contrato de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial. Em qualquer dos casos, a titularidade do património afecto à concessão reverte sempre para a concedente: para o Estado, quando se tratar de sistemas multimunicipais; para a administração local, nos restantes. Desta forma, são criadas as condições para um acréscimo de eficácia na prestação da Administração em matéria de abastecimento de água e de recolha e tratamento de esgotos e resíduos sólidos, facto que irá beneficiar os respectivos utentes destes serviços.⁵

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 14/2002, de 26 de Janeiro, verificou-se um aferir de conceitos em relação ao definido pelo Decreto-Lei 379/93, de 5 de Novembro. Assim, na nova redacção ficou estabelecido que *“Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei 379/93, a exploração e gestão dos sistemas multimunicipais pode ser directamente efectuada pelo Estado ou atribuída, em regime de concessão, a entidade pública de natureza empresarial ou a empresa que resulte da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas.”* De acordo com o artigo 4.º do mesmo diploma, enquanto durar a concessão, *“a propriedade dos bens*

5 Cit. Preâmbulo.



integrados nos sistemas multimunicipais e a ela afectos pertence à concessionária, revertendo para o Estado no termo da concessão. Tais bens pertencentes à concessionária são, não só os resultantes das infra-estruturas construídas no âmbito da concessão, como também os adquiridos a municípios e associações de municípios ou a outras entidades.”⁶

Para responder a necessidades concretas de recolha e tratamento de efluentes dos municípios da Amadora, Cascais, Oeiras e Sintra foi criado a SANEST⁷, através do Decreto-Lei 142/95, que aprovou os respectivos estatutos, os quais estabelecem que a sociedade tem por objecto social exclusivo a exploração e a gestão do Sistema da Costa do Estoril, tendo também ficado consagrado que a exploração e a gestão do Sistema as-sentavam num serviço público em regime de exclusividade.

Em 16 de Setembro de 1995, foi então celebrado, entre o Estado e a SANEST, o contrato de concessão a que se referia o Decreto-Lei 142/95, através do qual foi atribuída à SANEST, em regime de exclusivo, a concessão da concepção e construção e a exploração e gestão do Sistema da Costa do Estoril, durante 25 anos,⁸ com capital social fixado em 2.000.000.000\$, repartidos entre o IPE – Águas de Portugal, Sociedade Gestora de Participações Sociais (51%) e os Municípios de Amadora, Cascais, Oeiras e Sintra (12,25% cada).⁹

6 Cit. Preâmbulo do Decreto-Lei 14/2002.

7 Este Sistema sucedeu ao Sistema de Saneamento Básico da Costa do Estoril, entidade de natureza estatal, que havia sido criado pelo Decreto-Lei n.º 91/88, de 12 de Março, e que tinha por objecto o financiamento, a coordenação, a exploração e conservação do sistema de saneamento básico da Costa do Estoril (abrangendo os municípios de Amadora, Cascais, Oeiras e Sintra).

8 Até 2020.

9 De referir que esta estrutura accionista se mantém inalterada desde a criação da SANEST, sendo apenas de registar que a IPE – Águas de Portugal, Sociedade Gestora de

Estava assim garantido pelo Estado Central o controlo da nova sociedade, enquadrada no sector público empresarial do Estado, que salvo o que estiver especialmente disposto, quer no regime jurídico do sector empresarial do Estado, quer no Decreto-Lei 142/95, rege-se pelo direito privado¹⁰, ao mesmo tempo que era estabelecida uma parceria com os quatro municípios envolvidos no sentido de resolver um importante problema ambiental perfeitamente identificável na Área Metropolitana de Lisboa.

Das alterações Legislativas ocorridas em 2013

As alterações vividas na última década assistiram ao evoluir do modelo de Estado Regulador, que implicou uma ruptura com o então modelo, o que fez com que o Estado tenha deixado de ter o encargo de prestar serviços essenciais, característica marcante da Administração do século passado, passando a assumir o dever de disciplinar ou de regular o modo como os agentes no mercado prestam esses mesmos serviços. Com a progressiva desintervenção do Estado, desenvolveu-se uma tradição que esbateu a então dicotomia entre actividades públicas (reservadas e exercidas pela Administração) e actividades privadas (exercidas pelos particulares), e criou a possibilidade de participação dos particulares em áreas da esfera pública, podendo a Administração Central ou Local delegar competências para prosseguir a execução de actividades fundamentais.¹¹

Participações Sociais alterou posteriormente a sua denominação social para AdP - Águas de Portugal, SGPS, SA, a qual hoje se mantém. Sobre a estrutura accionista vide Relatório do Governo Societário da SANEST – Exercício de 2014, Oeiras, 2015, pp. 13-14.

10 Designadamente pelo consagrado no Código das Sociedades Comerciais.

11 Vide Joana Catarina Neto dos Anjos, Litígios entre as concessionárias de ser-



Neste modelo, os serviços públicos incorporaram essas alterações, e por isso passaram a designar serviços de interesse geral executados pelo Estado ou pelos poderes públicos, incluídos, portanto, na categoria de serviços de interesse geral.¹²

No que ao sector da água e saneamento diz respeito, em 2013 ocorreram alterações legislativas no domínio da Lei de Delimitação de Sectores, que provocaram alterações muito profundas e de consequências ainda não contabilizadas.

A Lei 35/2013 – que procedeu à segunda alteração da Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho¹³, visou *“a reorganização do sector de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos sólidos”*¹⁴, e definiu o conceito de sistemas multimunicipais como *“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”*¹⁵

Assim, o legislador abre o sector a investimentos que não apenas estatais¹⁶ e introduz a possibilidade das actividade em causa poderem ser

viços públicos de abastecimento de água e os consumidores, Coimbra, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014, pp. 13-15.

12 Pedro Gonçalves, A concessão de serviços públicos, Coimbra, Almedina, 1999, pp. 21-22.

13 Lei da Delimitação de Sectores, que havia sucedido à Lei n.º 46/77, de 8 de Julho.

14 Lei 35/ 2013, artigo 1.º, Objecto.

15 Lei 35/2013, artigo 2º, alínea 2.

16 Conforme veio posteriormente explicitar-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º

subconcessionadas, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado. Esta é sem dúvida uma alteração muito significativa num sector que esteve praticamente blindado à iniciativa privada, considerado como um monopólio estatal natural.

O Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho¹⁷ estabeleceu o novo regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de efluentes, e recolha e tratamento de resíduos sólidos, criando a possibilidade de criação de novos sistemas por via de agregação de sistemas já existentes, o que pressupôs a extinção imediata de sistemas que fossem agregados, de concessões atribuídas ou das próprias entidades gestoras dos sistemas agregados¹⁸.

A consequência da extinção do sistema ou da agregação de sistema faz com que a actividade passe automaticamente para a nova entidade gestora, que assim herda os direitos, as obrigações, as posições contratuais nos contractos que, à data da agregação dos sistemas, se encontram em vigor.¹⁹

92/2013, de 11 de Julho, “em causa poderá estar a garantia de cumprimento de metas nacionais e europeias de índole ambiental, a garantia da acessibilidade das populações servidas aos serviços de águas e resíduos, mediante a adequação das tarifas à respectiva capacidade económica, a garantia da equidade territorial e a promoção de soluções de maior eficiência e eficácia económica que caucionem, em última análise, a sustentabilidade económico -financeira dos sistemas, possibilitadoras, quando seja o caso, da eliminação dos défices tarifários acumulados e das dívidas municipais aos sistemas”.

17 Procedeu à revogação do Decreto-lei 379/93.

18 Cfr. n.º 3 do artigo 2.º do DL 92/2013, de 11 de Julho.

19 Cfr. n.º 4 do artigo 2.º do DL 92/2013, de 11 de Julho.



Para além destes aspectos que contêm em si uma mudança de atribuições que se efectua com alguma rapidez, importa assinalar que *“o capital social da nova entidade gestora é definido com base no capital social das entidades gestoras extintas e a participação dos accionistas é fixada em termos proporcionais, tendo por referência a participação nominal dos accionistas no capital social das entidades gestoras extintas”*.²⁰

E finalmente, dado que *“durante largos anos, a disciplina jurídica aplicável às diversas organizações empresariais detidas por entidades públicas foi sofrendo alterações sem que, de forma coerente e sistemática, o respetivo enquadramento normativo acompanhasse a realidade existente. Assim, ao longo das décadas de oitenta e de noventa, à medida que se iam lançando os diversos processos de reprivatização, e em que as empresas públicas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril, iam sendo transformadas em sociedades comerciais sem que, no entanto, fossem consideradas empresas públicas, foi-se gerando um vazio normativo que prejudicou o tratamento coerente e sistemático da iniciativa empresarial desenvolvida por diversas entidades públicas e, em particular, pelo próprio Estado.”*²¹ Surge assim o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro²², que aprovou o novo regime jurídico do sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

20 Cfr. n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei 92/2013, de 11 de Julho.

21 Decreto-Lei 133/2013 de 3 de Outubro, Preâmbulo.

22 Revogou o Decreto-lei 558/99

O modelo vigente

Numa análise estritamente jurídica, e que foi sendo assumida pela generalidade dos intervenientes, existiu sempre uma percepção de que os sistemas municipais ou intermunicipais assumiam a sua titularidade na esfera dos municípios, enquanto os sistemas multimunicipais se localizavam no domínio do Estado. E referimos esta dicotomia jurídica porque do ponto de vista operacional, ou melhor, do ponto de vista técnico encontramos muitos exemplos de intervenção fora dos limites jurídicos estabelecidos, por razões de conveniência ou outras.

Mas importa uma fixação de balizas e por isso importa aclarar essa prerrogativa que é avocada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 194/2009, de 20 de Agosto, preceituando o nº 1 do artigo 6º em que refere que *“(...) a gestão dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos é uma atribuição dos municípios e pode ser por eles prosseguida isoladamente ou através de associações de municípios ou de áreas metropolitanas, mediante sistemas intermunicipais (...)”*.

Contudo, como vimos anteriormente, desde 1993, com a publicação do Decreto-Lei nº 372/93, de 29 de Outubro e o Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro, verificou-se um reforço da intervenção do Estado com o intuito de solucionar os graves problemas que o sector das águas atravessava, tendo obtido resultados reconhecidos a nível internacional e colocado Portugal como um caso de estudo nesta área.²³

23 Este reconhecimento ficou bem patente na realização do 9.º Congresso Mundial da Água, que decorreu entre 21 a 26 de Setembro de 2014 em Lisboa, com o tema “Moldar o futuro da água”, organizado pela International Water Association (IWA), juntamente com a EPAL e as associações mais relevantes do sector da água (APRH, APESB e APDA). Este foi o maior Congresso deste sector jamais realizado em Portugal. Participaram



A distinção entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais é particularmente visível no novo quadro normativo, com a publicação da lei nº 35/2013, de 11 de Junho, com o Decreto-Lei nº 92/2013, de 11 de Julho, que substitui o Decreto-Lei nº 379/93 e que fica muito claro no disposto do nº 2 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 92/2013 em que “*são sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional, (...)*”. Mais à frente²⁴, e esclarecendo a titularidade do sistema mas referindo as alterações introduzidas na gestão do mesmo, afirma que tal pode ser executado “*pelo Estado ou atribuída, em regime de concessão, a entidade de natureza empresarial, a qual, no caso de sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, deve ter capitais exclusivamente públicos ou resultar da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas*”. Dúvidas existissem, ficou cada vez mais claro que o sector poderá ter uma componente privada na gestão e exploração do ciclo da água.

O esbatimento da gestão da água como atribuição municipal por natureza

A separação jurídica e conceptual entre sistemas municipais e sistemas multimunicipais resultou na afirmação entre os decisores de que a gestão da água²⁵ é por natureza uma atribuição dos municípios,

mais de 5500 profissionais do sector da água vindos de 106 países.

24 Cfr. Decreto-lei n.º 92/ 2013, de 11 de Julho, nº 3.

25 Ou seja, das actividades em baixa.

com expressão legal no Decreto-Lei nº 194/2009. Todavia, se esta convicção profunda pode ser retirada do normativo legal até 2012, com a publicação do decreto-lei nº 92/2013, e ainda que limitada, os sistemas multimunicipais não são já configurados como estando exclusivamente restritos à autonomia municipal, e por isso afirmamos que a partir de 2013 assistimos a uma revisão do conceito de sistemas multimunicipais.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 379/93, para além de normas restritivas, sublinhava a «*importância estratégica*» e o “*investimento predominante do Estado*” mas a partir do Decreto-Lei nº 92/2013, existe uma compressão das restrições, passando a vigorar a expressão jurídica da “*intervenção do Estado*” e a considerar como usuários “*qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada, no caso de distribuição e recolha directa integrada em sistemas multimunicipais*”.²⁶

Com esta alteração, que no fundo constitui um alargamento a outros intervenientes que não unicamente entidades públicas, fica ferida a blindagem existente no regime de parcerias entre o Estado e as autarquias locais para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos²⁷

A exclusividade da gestão da água e saneamento como atribuições naturais dos municípios, tiveram defensores que consideram que sendo um serviço público de água, a sua natureza é essencialmente municipal, e por isso o afastamento desta competência pela Administração Central poderá constituir uma expropriação de competências municipais. Nes-

26 Cfr. Decreto-Lei 92/ 2013, artigo 2.º n.º 6.

27 Cfr. Decreto-Lei nº 90/2009, de 9 de Abril, artigo 2.º, n.º 2.



ta lógica, a Associação Nacional de Municípios Portugueses dirigiu uma carta à tutela em 2013 em que afirma que a *“ANMP comprometeu-se em Congresso a dar início a um processo de reestruturação destes sectores não tendo sido posta de lado a abertura ao setor privado, sempre que essa seja a vontade expressa dos municípios envolvidos e sem que tal reestruturação ponha em causa a prestação de um serviço que, para os municípios, será sempre de interesse público essencial. De lado foi posta a privatização do setor mas a adopção de modelos de concessão, nos quais os municípios mantêm a responsabilidade política e conservam o papel de garantes do serviço público essencial e universal, mereceu o apoio dos XIX e XX Congressos da ANMP.”*²⁸

Analisando o novo sistema, a agregação traduz uma diminuição dos poderes que se encontravam concentrados na esfera municipal, diluindo-se os mesmos num número elevado de municípios, o que logicamente diminui o poder de influência inerente a sistemas mais diminutos.²⁹ Tal é claro porque *“mesmo que a criação de sistemas multimunicipais continue a ser precedida de audição aos municípios territorialmente envolvidos e a ser prevista a possibilidade de estes terem uma participação maioritária no capital social da entidade gestora, a situação financeira da maioria das autarquias, particularmente resultantes das restrições que lhe têm vindo a ser impostas, leva a intuir que, na maior parte dos casos, a extinção por incorporação em entidade gestora de sistema de*

28 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.5 e seguintes.

29 Artigo 6º, nº 1, do decreto-lei nº 92/2013. No capital social da nova entidade gestora «a participação dos accionistas é fixada em termos proporcionais, tendo por referência a participação nominal dos accionistas no capital social das entidades gestoras extintas»

*maior dimensão conduzirá a que a posição dos municípios se torne mais minoritária e irrelevante”.*³⁰

O já citado parecer da Associação Nacional de Municípios, esquematizando os problemas do novo modelo ao nível da intervenção directa na gestão das infra-estruturas dos actuais sistemas multimunicipais, na fixação de tarifas, na sua conservação e melhoria, na cobertura das necessidades, no combate às perdas, entre outras, refere que não *“será excessivo, neste ponto, recordar a carta Europeia da Autonomia Local, ratificada por Portugal sem quaisquer reservas quando esta explicita que se entende por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”.*³¹

Assinalou ainda que foram restringidos o exercício do direito de propriedade dos seus bens, que se diminui a capacidade de acesso dos municípios aos fundos estruturais e europeus para financiamento de investimento, e por isso mesmo fica colocada em causa a separação de poderes entre Administração Central e Administração Local, com clara interferência da primeira sobre a segunda.³²

30 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.2.

31 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.10.

32 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.6 e seguintes.



Daqui decorre a prática e um exemplo muito citado que é o caso da EPAL no abastecimento de água em Lisboa, que, não integrando o sistema multimunicipal, mereceu tratamento próprio no processo de fusão, o que levou a que, perante a excepção se possa considerar que parece incompatível a existência de sistemas multimunicipais que interfiram directamente numa atribuição municipal e por isso *“se compete ao Governo a orientação política da gestão dos sistemas multimunicipais é aos municípios que deve competir a orientação política da gestão dos sistemas municipais e intermunicipais.”*³³

Da natureza dos sistemas multimunicipais

O Decreto-Lei nº 92/2013, de 11 de Julho, prevê que *«a criação e a concessão de sistemas multimunicipais são objecto de decreto-lei»*³⁴ e que *“a criação dos sistemas multimunicipais deve ser precedida de parecer dos municípios territorialmente envolvidos”*³⁵, o que pressupõe um parecer que não é vinculativo, caso contrário, estaria expresso claramente na lei³⁶.

É pacífico que nas situações mais comuns *“a escolha do concessionário, ainda que feita por via legislativa, não pode fazer-se sem que seja*

33 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.10.

34 Cfr. Decreto-Lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 3º, n.º1.

35 Cfr. Decreto-Lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 4º.

36 Tal é claro no Decreto-Lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 4º, n.º 3, quando se afirma que *“No prazo máximo de 45 dias, os municípios emitem parecer fundamentado sobre o projeto de criação dos sistemas multimunicipais”*.

assegurado que o procedimento pré-contratual respeita os princípios fundamentais do Direito da União em geral e o princípio da não-discriminação em razão da nacionalidade em particular, o que obriga, à partida, a garantir, a favor de todos os potenciais concorrentes, um grau de publicidade adequado para assegurar a abertura à concorrência dos contractos de serviços, bem como o controlo da imparcialidade dos processos de adjudicação".³⁷

O Estado procurou ainda reforçar os mecanismos que lhe permitam garantir um domínio efectivo sobre o concessionário, pelo que determinou que *"o membro do Governo responsável pela área do ambiente tem, relativamente às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de capitais exclusivamente públicos, poderes de fiscalização, direcção, autorização, aprovação e suspensão dos respectivos actos"*.³⁸

Tais precauções procuraram resolver interpretações erróneas que pudessem aparecer dado que se, por um lado, enquanto nos sistemas municipais a concessão a privados é uma realidade com aspectos negativos a merecer correcção³⁹, por outro sustenta-se que a gestão dos

37 Rui Medeiros, Raízes e contexto da distinção binária entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais no sector da água e perspectivas de futuro, *in* Direito da Água, ERSAR, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013.

38 Cfr., Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 5º, n.º 7.

39 Vide Relatório n.º 2/2015 - 2.ª Secção, intitulado "Regulação de PPP no sector das águas (sistemas em baixa) - Auditoria de seguimento" do Tribunal de Contas. Neste relatório, o Tribunal de Contas procedeu à apreciação do grau de acolhimento das recomendações formuladas ao Governo e à ERSAR no relatório n.º 3/2014 sobre "Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa)". O documento aponta para problemas claramente influenciadores na gestão dos contractos de concessão de serviços de águas existentes e nos que foram posteriormente renegociados entre os municípios e as concessionárias.



sistemas multimunicipais deve manter-se no sector público e, por isso a sociedade concessionária gestora deve ser uma sociedade de *“capitais exclusivamente públicos ou resultar da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas”*.⁴⁰

Para concluir, qual a razão jurídica de, porque do ponto de vista de técnico tal é possível, consoante se trate de concessão de serviços municipais ou do sistema intermunicipal, se abrir a capital privado, tanto mais que, no final da concessão, quando o sistema multimunicipal se converte num sistema intermunicipal de titularidade autárquica⁴¹ desaparece a preocupação de não abrir esta mesma actividade a entidades privadas? E porquê a concentração, sendo também esta algo bastante discutível? Abordaremos estas questões seguidamente.

Os contractos de concessão da exploração e gestão de sistemas multimunicipais

Os contractos de concessão da exploração e gestão dos sistemas municipalizados encontram enquadramento nos contractos administrati-

40 N.º 3 do artigo 1.º do decreto-lei n.º 92/2013.

41 Cfr. artigo 10.º, n.º 2, do decreto-lei 92/2013, em que refere que *“Sem prejuízo do disposto no n.º 7, no termo da concessão, os bens a que se refere o número anterior transferem-se, livres de quaisquer ónus ou encargos e em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, sem qualquer indemnização, para uma entidade intermunicipal ou associação de municípios para a realização de fins especiais, representativa de todos os municípios utilizadores do sistema multimunicipal, ou, em alternativa, para o conjunto desses municípios utilizadores, mediante o exercício do respectivo direito de opção e o pagamento à entidade gestora do valor a que esta tenha direito”*

vos⁴², e regem-se “*pelas cláusulas e pelos demais elementos integrantes do contrato que sejam conformes com a Constituição e a lei*”.⁴³

A execução do fim a que se propõe obriga a uma ligação total dos municípios ao sistema⁴⁴, o que significa que não existe alternativa a uma opção de não ligação, porque se tal acontece seria um contrato diferente que não o que se está a analisar.

Entendendo a obrigatoriedade da ligação que esteve por base no contrato assinado entre as partes, podemos entender que ao surgir um novo sistema através de agregação e para que o mesmo funcione, poderão ter existido alterações ao contrato inicial, que traduzem, no fundo, uma revisão ao inicialmente clausulado.

A revisão pressupõe ainda a audiência dos municípios afectados e por isso tal é, também, uma condição fundamental para que os novos contractos não assumam características impositivas mas sim dialogantes entre as partes, que manifestarão o seu acordo ou desacordo em relação aos aspectos concretos do novo clausulado.⁴⁵

No decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, “*os municípios servidos por sistemas multimunicipais podem deter uma participação maioritária no capital da entidade gestora dos sistemas multimunicipais*”,⁴⁶ a par

42 Código dos Contratos Públicos, parte III, artigo 278.

43 Código dos Contratos Públicos, parte III, artigo 279.

44 Cfr. Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, artigo 2.º, n.º2.

45 Vide Parecer da ERSAR “Direitos de audição dos municípios no âmbito de processos de revisão dos contratos de concessão da exploração e gestão de sistemas multimunicipais”, 2016, pág.1.

46 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho artigo 5º, n.º4.



dos “direitos de que eram titulares em virtude do disposto na lei comercial, enquanto accionistas das entidades gestoras”⁴⁷, e por isso mesmo “Regula-se com bastante pormenor o direito dos sócios à informação, procurando garantir-lhes a possibilidade de um efectivo conhecimento sobre o modo como são conduzidos os negócios sociais e sobre o estado da sociedade. Reserva-se para distribuição aos sócios metade do lucro anual, sem prejuízo de estipulação contratual diversa. Estão previstas e regulamentadas a exoneração e a exclusão de sócios.”⁴⁸

Fazendo uma análise ao disposto no Código das Sociedades Comerciais, pode-se assumir que alterações aos contractos que impliquem modificações de clausulado, eliminação ou introdução de novas cláusulas, têm que ser alvo de deliberação dos sócios, fazendo o percurso de decisão em órgãos próprios.⁴⁹

Ora, se os municípios accionistas perdem todos os direitos de voto e direitos patrimoniais que detinham das sociedades gestoras extintas, com a criação da nova empresa⁵⁰, estes assumiram que foram privados da posse dos direitos e poderes que detinham, que lhes permitiam, por exemplo, influenciar as decisões de gestão do sistema.

Perante este cenário, que alguns caracterizaram na comunicação social como de “esbulho”⁵¹, os municípios questionaram o então Governo

47 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 6º, nº 2.

48 Artigo 21º, nº 1, alíneas A, B, C e D, do Código das Sociedades Comerciais.

49 Artigo 85º, nº 1 do Código das Sociedades Comerciais, em Deliberação de Alteração.

50 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 8º, nº 4.

51 Vide página de internet da Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente, notícia “Reforma da Água divide Sector e Municípios”, 5 de Julho de 2015.

se “admite ceder parte do seu capital para que os municípios que assim o entendam fiquem com uma participação maioritária, podendo depois o Governo alienar a sua participação (minoritária) aos privados.”⁵²

Ora, sabendo-se da existência de *“acordos parassociais já referidos anteriormente, os quais têm contribuído para o bom funcionamento dos sistemas e que não ficam garantidos apenas pelo direito de voto inerente à proporção do capital social detido pelos municípios, a perda deste direito de voto vem colocar em causa a manutenção desses mesmos acordos, situação com a qual a ANMP, naturalmente, não pode concordar.”⁵³* E este é também o cerne da questão: foram os anteriores accionistas, no caso os municípios, ilegalmente desapossados dos seus direitos societários?

O NOVO SISTEMA MULTIMUNICIPAL

A criação do novo Sistema Multimunicipal de Abastecimento e Água e Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo constitui a maior mudança efectuada no sector nas últimas décadas, dado que assentou numa lógica concentracionista de vários sistemas existentes, mantendo-se as exigências de gestão através de empresa com capital maioritariamente público.

52 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.3.

53 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pág.4.



O decreto-lei que lhe deu origem, e que é o cerne deste artigo, estipulava que para a criação do novo sistema seria também necessário a obtenção de parecer fundamentado dos municípios territorialmente envolvidos; a supervisão da ERSAR sobre a gestão de sistemas multimunicipais; a previsão da possibilidade de resgate e sequestro da concessão; a propriedade dos bens afectos à concessão que não pertençam ao Estado e aos municípios pela entidade gestora do sistema multimunicipal; e finalmente, a extinção de sistemas actualmente em funcionamento por agregação automática.

Tal alteração é tão significativa em relação a anteriores diplomas legislativos que *“quaisquer pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas, no caso da distribuição directa de água para consumo público ou da recolha directa de efluentes, integrados nos sistemas extintos” e “localizadas no âmbito geográfico do sistema e relativamente às quais (...) se reconheça que a sua integração no sistema, para efeitos da distribuição directa de água para consumo público, da recolha directa de efluentes ou da recepção de efluentes provenientes da limpeza de fossas sépticas, constitui a melhor solução do ponto de vista técnico e económico”*⁵⁴ serem considerados utilizadores do sistema.

Foram ainda automaticamente extintos, tal como já anteriormente se referiu, a sociedade e os anteriores contractos de concessão em vigor mas não os contractos deles decorrentes, ou seja, houve uma transição para a nova empresa, dado que *“os contratos de fornecimento e de recolha celebrados entre os utilizadores e as sociedades concessionárias extintas mantêm-se em vigor, com a garantia de não agravamento*

54 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho artigo 2º, n.º5 e n.º 6.

*dos valores mínimos garantidos neles previstos (...), considerando-se as menções aos contratos de concessão celebrados com as sociedades concessionárias extintas como efetuadas ao contrato de concessão celebrado com a sociedade”.*⁵⁵

Neste sentido, a extensão do sistema sem uma clara análise dos efeitos agregacionistas sobre outros sistemas que passam a pertencer a um mesmo universo empresarial, sem uma clara audição dos municípios, leva a que tenham aparecido interpretações afirmando que se tratou de um esvaziamento da actividade municipal na gestão directa dos serviços de distribuição de abastecimento de água e tratamento de saneamento.⁵⁶

Tal efeito extintivo e ao mesmo tempo criador de uma nova empresa de grandes dimensões, foi gerador de desconfianças porque colocando em cima da mesa, para além de muitas questões, o conceito de “*defesa do interesse público*”⁵⁷, executado pela Administração Central ou pela Administração Local, levou esta última a questionar, como já se viu no Parecer da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, onde e quando se cumpriu a directiva referente à necessidade de harmonização com os respectivos sistemas municipais.⁵⁸

55 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho artigo 20º, n.º1.

56 Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013, pp.1-10.

57 Refere-se o princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos, tratado na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 266º, n.º1.

58 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho artigo 2º e artigo 7º.



A nova empresa recebeu por transferência todo o património global das sociedades concessionárias dos antigos sistemas multimunicipais, e os *“direitos e as obrigações das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais extintos transferem-se para a entidade gestora do novo sistema multimunicipal na data da produção dos efeitos previstos no número anterior, designadamente as respectivas posições contratuais nos contractos que, à data da agregação dos sistemas, se encontrem em vigor, considerando-se as menções aos contratos de concessão celebrados com as entidades gestoras extintas como efetuadas ao contrato de concessão celebrado com a nova entidade gestora”*.⁵⁹

“Os municípios accionistas mantêm na sociedade, independentemente da sua participação social, os direitos de que eram titulares em virtude do disposto na lei comercial enquanto accionistas das sociedades concessionárias extintas, com excepção dos direitos de voto, dos direitos patrimoniais e dos direitos decorrentes do nº 8 do artigo 392º do Código das Sociedades Comerciais, a que se aplicam as regras gerais, sem prejuízo do artigo 13º dos estatutos aprovados pelo presente decreto-lei”.⁶⁰

Com este articulado e como a prática o comprovou, os municípios foram desapossados de direitos de voto e patrimoniais que detinham, o que constitui uma perda de poder efectiva e uma alteração contratual clara.

Podemos afirmar que o legislador procurou salvaguardar esta situação ao introduzir o artigo 20º, nº 2, dos estatutos da futura sociedade

59 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho artigo 3º, nº 4º.

60 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho artigo 8º, nº 4º.

gestora que prevê que “um terço do número de membros do conselho de administração tem necessariamente que ser eleito com o voto favorável da maioria dos acionistas titulares de ações da Categoria C, entre um mínimo de 1 e um máximo de 5”, o que pode indiciar uma participação dos municípios.

Perante o exposto anteriormente, e entendendo que “os municípios servidos por sistemas multimunicipais podem deter uma participação maioritária no capital da entidade gestora dos sistemas multimunicipais”⁶¹ bem como dos “direitos de que eram titulares em virtude do disposto na lei comercial, enquanto accionistas das entidades gestoras”⁶², os municípios foram privados de direitos patrimoniais e de voto, a que acresce ao facto de terem sido impedidos de participar nas assembleias gerais⁶³ e, assim, por exemplo, de “deliberar sobre o relatório de gestão e as contas de exercício apresentados pelo conselho de administração», de «deliberar sobre a proposta de aplicação de resultados», de «apreciar a gestão e a fiscalização da sociedade», de «eleger os membros dos órgãos sociais» e de «deliberar sobre quaisquer alterações dos estatutos”.⁶⁴

A criação do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, parece assim não estar claramente justificada pelo preenchimento dos requisitos de *necessidade*, *exigibilidade* e *proporcionalidade* que permita a operação impositiva de transferência de atribuições que são claramente municipais. Poder-se-

61 Vide nº 4, do artigo 5º do decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho.

62 Vide n.º 2, do artigo 6º do decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho.

63 Artigo 14º, nº 1, dos Estatutos das *Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A.*

64 Cfr. artigo 18º, nº 2 dos Estatutos das *Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A.*



-ia eventualmente referir que tal resultou da grave situação, no caso da SANEST, do eventual colapso económico e financeiro desta, mas analisando o relatório e contas de 2014 verificamos que este pressuposto não se aplica.⁶⁵

Tal imposição contrariaria os princípios fundamentais da autonomia local, da descentralização administrativa e da subsidiariedade do Estado,⁶⁶ dado que se trata de um “expropriar” aos 86 municípios envolvidos, forçando a transferência dessas atribuições para a gestão de um sistema multimunicipal, obrigá-los a serem utilizadores desse sistema e impondo-lhes o pagamento de tarifas.

O Estado, ao gerar uma empresa que actua em exclusivo⁶⁷, prevê ainda *“mediante despacho do concedente, a (...) imediata desativação pelo município utilizador logo que ultrapassadas as razões de natureza técnica ou económica justificativas da sua manutenção (...) de sistemas alternativos de abastecimento de água, bem como de recolha, tratamento, rejeição de efluentes, para utilizadores de áreas geográficas delimitadas, de pequena dimensão”*⁶⁸ e isto significa a possibilidade de tomada de decisão unilateral, o que no fundo é violar dos princípios de sã convivência entre Administração Central e Administração Local.

Os princípios de confiança entre o Estado Português e os Municípios que criaram a SANEST⁶⁹ estabelecia que, findo o prazo de concessão, re-

65 Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, pág. 129.

66 Artigos 6º, nº 1; 235º, nº 2: e 237º da Constituição da República Portuguesa.

67 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 9.º, n.º 1.

68 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 9.º, n.º 5.

69 Cfr. Decreto-lei nº 142/1995, de 14 de Junho.

verteriam para os municípios os bens de que são proprietários afectos à concessão.⁷⁰

O referido contrato foi celebrado em 15 de Setembro de 1995, tinha a duração de 25 anos a contar da sua celebração, pelo que termina em 2020. Assim, os Municípios tinham legítimas expectativas quanto à reversão num futuro próximo dos seus bens que estavam afectos à concessão e com a criação da ALVT, S.A, nos moldes que já aqui foram descritos, viram goradas essas expectativas.

A gravidade do ponto de vista das expectativas geradas e do ponto de vista financeiro é tão crítica porque ficou previsto que sem qualquer contrapartida, *“as infra-estruturas e outros bens e direitos dos municípios, entidades de natureza intermunicipal e quaisquer entidades gestoras dos respectivos sistemas municipais, que se encontravam afectos aos sistemas agregados mantêm-se afectos ao sistema durante o prazo da concessão e desde que se mantenha a respectiva necessidade ou utilidade.”*⁷¹ Sendo a nova concessão de 30 anos, reforça-se o argumento já aqui aduzido de que se trata de um “esbulho”.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINANCEIRAS E TÉCNICAS RELEVANTES

O sector das águas e saneamento é considerado como de monopólio natural e sobretudo de capital intensivo. Caracteriza-se pela rigidez da estrutura de gastos, onde são significativos os custos irreversíveis. Os gastos

70 Cfr. Decreto-lei nº 142/1995, de 14 de Junho, nos artigos 3º e seguintes do contrato de concessão.

71 Cfr. Decreto-lei nº 92/2013, de 11 de Julho, artigo 23.º, n.º 2.



fixos são por isso elevados, com especial destaque para os gastos com pessoal e as amortizações, sendo também relevante nos sistemas não verticalizados a aquisição de água.

A lógica da criação de um novo sistema assentou no desejo de se criarem sinergias para uma convergência tarifária sustentada num “equilíbrio económico” dos vários sistemas, à custa dos sistemas que hoje são financeiramente sustentáveis, sem que haja qualquer avaliação técnica em relação aos restantes, tendo-se criado, no entanto, uma compensação pela uniformidade tarifária por parte da EPAL à sociedade Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A. Esta compensação, dado que resultará num acréscimo de despesa, constituirá um acréscimo à tarifa que a EPAL aplicará aos Municípios que são seus clientes na “Alta”.

As economias de escala que se verificam são sobretudo relevantes na fase de investimento, e desta forma se entende que têm um maior impacto nos sistemas em alta do que em baixa. A existência de economias de escala a nível da gestão não se considera determinante no conjunto dos gastos dos sistemas, atendendo às diferentes estruturas de custos originadas com os processos de construção e gestão de cada sistema, da forma de consideração dos custos fixos e variáveis, e da influência dos custos irreversíveis.

Neste sentido, *“as economias de escala têm implícitas duas características e uma consequência: a) o problema das economias de escalas e em particular o seu aproveitamento, coloca-se na fase do investimento ligado à escolha da capacidade de instalar, em função da projecção da procura, e não na fase da exploração de uma capacidade instalada. B) as economias de escala são uma propriedade da tecnologia. Daí decorre*

a consequência de, uma vez decidida a capacidade a instalar e uma vez instalada, não se pode mais falar em economias de escala.”⁷²

Ainda referindo o anterior estudo sobre os investimentos em infraestruturas, *“os bens duradouros são fundamentais para o funcionamento da economia mas que não existiriam se não fosse a intervenção estatal”, afirmando em seguida que “uma série de características que distinguem os projectos de infraestruturas de outros projectos de investimento: estabilidade ou natureza ociosa dos activos, expressão financeira do investimento, excesso de capacidade inicial, elevados custos iniciais (...) apropriação do benefício e existência de bons atributos públicos”⁷³*, ou seja, podemos deduzir que tal reforça a intervenção dos entes públicos no sector.

Depois dos considerandos anteriormente descritos sobre as vantagens das economias de escala, analisemos algumas questões que são fundamentais e cruciais para o funcionamento do sistema.

O plano dos investimentos previstos para a concessão até 2044 inclui investimentos iniciados em 2011, mas após 2018 não se encontra previsto qualquer investimento concreto, o que comprova a análise anterior sobre o esforço financeiro que é necessário e que ocorre praticamente numa fase inicial.

72 Francisco Narciso, José Manita Vaz e Sandra Enteiriço, “O paradoxo da economia da Água” in Encontro Nacional de Entidades Gestoras da Água e Saneamento, 2015, pág. 3.

73 Francisco Narciso, José Manita Vaz e Sandra Enteiriço, “O paradoxo da economia da Água” in Encontro Nacional de Entidades Gestoras da Água e Saneamento, 2015, pág. 5.



O princípio estabelecido para a agregação assentou numa lógica de solidariedade entre sistemas, devendo os que estão mais avançados contribuir para o equilíbrio dos que se encontram desequilibrados, ou seja “as tarifas da água subirão para *“uma larguíssima maioria da população” com a reforma do sector das águas (...) e que implicará uma uniformização das tarifas da água no país com aumentos previstos para as zonas litorais que hoje pagam a água mais barata. Os objetivos (...) são gerar mais receita, mas também tratar todos os consumidores da mesma forma, como acontece com a electricidade e gás canalizado*”.⁷⁴

A contestação a esta medida já tinha opiniões muito desfavoráveis, em especial nas autarquias que geriam os sistemas em baixa e que estavam com uma grande dependência financeira dos sistemas em alta.⁷⁵

No caso concreto em apreço, e no que à SANEST diz respeito, a sua integração, com a consequente desaparecimento, leva a que os municípios que a constituíam, passem a pagar uma tarifa que aumentará em cinco anos 76,84% à qual será ainda acrescido, anualmente, o valor do IPC,⁷⁶ ou seja, verificamos um crescimento da tarifa indexada à SANEST de 0,2888€/m³ para 0,5107€/m³ até ao ano de ano 2020, o que corresponde a um crescimento abrupto e rápido.

⁷⁴ Vide entrevista on-line de Jorge Moreira da Silva, no Jornal de Negócios, 13 de Abril de 2015.

⁷⁵ Vide notícia de Dário Passos, “Água: Área Metropolitana do Porto rejeita solidariedade feita às suas custas”, Lusa, 3 de Outubro de 2014.

⁷⁶ O cálculo foi realizado através da comparação da variação da tarifa da SANEST com a evolução da tarifa no novo sistema.

Com efeito, no período de ajustamento, determinado até 2020 e coincidente com o fim da concessão da SANEST, SA (até Junho de 2020), o Município de Sintra, através do SMAS, terá um encargo relativo ao saneamento superior em cerca de 14 milhões de euros.⁷⁷

Atendendo à situação patrimonial da ALVT, SA, com sistemas claramente deficitários, e aos últimos dados fornecidos pelo actual Governo⁷⁸, a tarifa tenderá a aumentar após o período de ajustamento, e por isso mesmo as penalizações financeiras deverão crescer, a que se deve somar a incerteza da situação económica e social portuguesa.

Analisando o activo corrente da nova empresa vemos que o mesmo se situa em 293.714.490€, incorporando dívidas de municípios aos subsistemas apuradas em 214.818.151€. A situação é tão complexa que se observam vários incumprimentos no pagamento de dívidas a curto prazo.⁷⁹

Colocando em dúvida a capacidade de cobrança da dívida de alguns utilizadores, podemos assumir que o sistema tem graves problemas financeiros, com um passivo com tendência a aumentar, uma dívida ban-

77 O cálculo foi realizado através do diferencial da Tarifa no Período da Concessão da Sanest.

78 Vide Documento de Trabalho “Reavaliação das Agregações Zona Tejo Norte”, Lisboa, 2016, pág.5

79 A informação financeira dos oito sistemas agregados está disponível no site www.adlvt.pt. Aí está exposta na rubrica Dívida de Utilizadores a situação financeira grave de alguns sistemas, sendo claro o atraso de 3 anos no pagamento de dívida de alguns sistemas. São eles: municípios de Águas do Zêzere e Côa devem 73,4 milhões de euros e o seu sistema só factura 22,1 milhões de euros/ano; e municípios de Águas Centro Alentejano devem 30,05 milhões de euros e o seu sistema só facturava 10,4 milhões de euros/ano).



cária elevada, agravando o cenário o facto de ter realidades distintas, muito complexas e a necessitar de intervenções minuciosas e muito localizadas.⁸⁰

Vejamos então o que a ALVT, SA apurou. “*A Águas de Lisboa e Vale do Tejo tem vindo a desenvolver esforços no sentido de resolver junto dos utilizadores/ clientes, a situação das dívidas vencidas, procurando estabelecer, em primeiro lugar, acordos de pagamento da dívida, tendo, contudo, em municípios em que tal não é possível, procedido à abertura de processos de injunção. De um total de 184,8 milhões de euros em dívida no final do ano, 18,1 milhões de euros correspondiam a juros de mora. Dos valores em dívida encontram-se cobertos por acordos 44,5 milhões de euros e foram objeto de injunção 84,5 milhões de euros. Em junho de 2015 foi reconhecida uma imparidade, no valor total de 19,6 milhões de euros (....).*”⁸¹

E para se ter uma ideia, a “*faturação aos clientes ao longo do ano de 2015 ultrapassou os 188 milhões de euros (....)*” e no ano de 2015 registou-se “*uma redução significativa no valor dos clientes e outros ativos não correntes, redução essa superior a 77 milhões de euros (-29%)*”.⁸²

No caso da SANEST, SA, a dívida bancária ascendia a 38.814.929€, representativos de 4% do valor total agregado, sendo que a dívida de curto era de 724.915€. Só as disponibilidades financeiras da SANEST, SA (17.163.658,68€) conseguiam liquidar 44% do passivo bancário de mé-

80 Vide Relatório e Contas da ALVT, SA, Grupo Águas de Portugal, 2016, pp. 98-103

81 Relatório e Contas da ALVT, SA, Grupo Águas de Portugal, 2016, pág. 132.

82 Relatório e Contas da ALVT, SA, Grupo Águas de Portugal, 2016, pág. 132.

dio e longo prazo, o qual representa duas vezes o volume de negócios facturado (19.176.126,84€).⁸³ A boa saúde financeira da SANEST está bem expressa quando se afirma que “a SANEST SA tem liquidez suficiente em depósitos à Ordem e a Prazo para fazer face aos pagamentos de curto prazo.”⁸⁴

Os indicadores económico-financeiros da SANEST, aliados aos óptimos resultados operacionais⁸⁵, a que se junta a baixa dívida bancária⁸⁶ e a residual dívida a fornecedores⁸⁷, atestam a boa situação financeira da SANEST antes da agregação e são um bom exemplo de gestão de proximidade com resultados positivos alcançados.

Com a criação da ALVT SA, foi atribuído a cada um dos municípios accionistas dos 8 sistemas agregados, o número de acções cujo valor nominal total corresponde ao valor do capital social que era detido em cada um desses sistemas.

Relativamente a Sintra, a participação no capital social da SANEST, SA era de 12,25%⁸⁸, valorizada em 1.347.500,00€, precisamente o valor que figura no anexo aos estatutos da nova entidade, enquanto participação do accionista Município de Sintra na ALVT, SA e correspondente a 0,8%

83 Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, 2015, pp. 95-96

84 Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, pág. 129.

85 Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, pp. 9-11

86 Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, pág. 12.

87 Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, pág. 13.

88 Vide Relatório do Governo Societário da SANEST – Exercício de 2014, Oeiras, 2015, pp. 13-14.



do capital social desta nova entidade. Nesta relação, os municípios da SANEST ficaram materialmente e societariamente prejudicados.

Em termos materiais, o encerramento do exercício de 2014 na SANEST saldou-se em 17,9 milhões de euros em resultados acumulados, dos quais 16,2 milhões de euros foram transferidos para reservas. Ora, se o valor contabilístico da empresa, correspondente à participação do Município de Sintra (12,25%) seria de 3.541.392,41€ (28.909.325,82€ X 12,25%) e a participação agora detida na ALVT, SA tem um valor contabilístico de 1.231.407€, face aos prejuízos acumulados nos 8 subsistemas e apurados em 55 milhões de euros, o prejuízo imediato para o Município de Sintra é de 2.309.986€ (3.541.392€ - 1.231.407€).⁸⁹

Numa análise estritamente financeira, conclui-se que até Junho de 2020 (data prevista para o término da concessão da SANEST), o impacto negativo somente no Município de Sintra e relativo ao saneamento, pela agregação destes sistemas multimunicipais, será significativo e obrigará a alterações nas políticas municipais de forma a garantir o cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

Para além do apontado anteriormente, a criação do novo sistema não responde a questões fundamentais, de que são exemplo:

- A determinação do valor da contrapartida por infra-estrutura afectada à concessão;

⁸⁹ A conclusão de perda foi calculada tendo por base a situação líquida da Sanest versus a situação líquida da ALVT SA.

- A aquisição de infra-estrutura através de destaque sem determinação de valores indemnizatórios;
- A reduzida representação dos municípios nas decisões da empresa.

Conclusão

A criação da ALVT, S.A, face ao grande número de municípios envolvidos e à reduzida participação de cada município na sociedade gestora subtrai aos municípios, do nosso ponto de vista, e como aqui se defendeu, as atribuições de intervenção directa na gestão das infra-estruturas dos actuais sistemas multimunicipais, na fixação de tarifas, na sua conservação e melhoria, na cobertura das necessidades, no combate às perdas, etc., de restringir o exercício do direito de propriedade dos seus bens.

O que aqui se pretendeu aferir foi em que medida a criação do Sistema LVT, a partir da agregação de uma pluralidade de sistema multimunicipais, entre os quais o Sistema da Costa do Estoril, explorado em regime de concessão pela SANEST e onde o Município de Sintra tem uma relevante participação accionista (assim como os municípios congéneres da Amadora, Cascais e Oeiras), é admissível através de uma actuação extractiva do Estado sobre situações jurídicas pré-existentes que envolvam direitos de terceiros, fazendo-as cessar de modo impositivo e unilateral. Por esta razão, parece incompatível com os princípios da autonomia local, da descentralização territorial e da subsidiariedade da intervenção do Estado face às autarquias locais a existência de sistemas multimunicipais que interfiram nos ‘sistemas em baixa’, que são atribuições das autarquias.



A solução apontada, ao envolver a Administração Local e a Administração Central coloca o problema de se saber onde é que começam e terminam os poderes interventivos de cada estrutura, o que nos leva a concluir que a reestruturação do sector das águas não foi uma mera reorganização intra-estadual de modelos e competências mas algo mais profundo que merecia uma melhor discussão entre as partes.

A criação das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais, que teve um efeito altamente positivo em Portugal, com a resolução de problemas que se arrastavam há décadas, foi executada através de um autêntico ‘pacto de confiança’ entre o Estado e os Municípios, tendo estes investido recursos materiais, financeiros e humanos por via da sua participação accionista nessas entidades.

Esse pacto de confiança, no caso da SANEST, resultou na criação de uma empresa pública sob a forma de sociedade comercial de capitais exclusivamente públicos, maioritariamente estaduais (51%), que se integra no sector público empresarial do Estado, e se regia pelo direito privado, com as especificidades constantes do próprio DL 133/2013, do diploma que procedeu à sua criação (DL 142/95) e dos seus estatutos.

Neste sentido, a extinção da SANEST e sua agregação a outras entidades gestoras para dar origem à ALVT,S.A deveria seguir o Código das Sociedades Comerciais, sendo que quer a dissolução da sociedade quer a sua fusão carecem, imperativamente, de ser objecto de deliberação aprovada pela respectiva assembleia geral, aprovada por dois terços dos votos emitidos.⁹⁰

90 Cfr., Código das Sociedades Comerciais, artigos 383, n.º 2, e 386.º, n.º 3.

Assim, os accionistas tinham o direito legal de se pronunciar pela continuidade ou não da SANEST, algo que não aconteceu, e por isso, o processo de agregação violou os direitos societários dos accionistas municipais da SANEST. Pelo exposto na legislação apresentada vimos ainda que é pelo Código das Sociedades Comerciais que se deve realizar o processo de extinção ou agregação⁹¹ e por isso não se argumente que o diploma criador da ALVT e o DL 92/2013 constituem diplomas especiais que, por terem a mesma força hierárquica, derogariam, no caso concreto, as soluções gerais contidas no DL 133/2013.

O efeito extintivo da SANEST e das participações sociais dos seus accionistas minoritários, sem a concordância dos Municípios titulares dessas participações, traduziu-se numa extracção pelo Estado de direitos patrimoniais de terceiros, que não ficaram salvaguardados com a transmissão automática da participação accionista no capital social da SANEST para o capital social da nova ALVT. Os municípios que constituíram a SANEST vêm-se agora num sistema de grandes dimensões, o que reduziu a sua importância, capacidade de decisão, sendo assim prejudicados pelo dano ao nível dos seus direitos de accionistas.

O sector carece de soluções de geometria e formato variável com especial destaque para os sistemas em Baixa mas também nos sistemas em Alta, existindo espaço para baixar tarifas sendo cordial ter atenção especial aos fluxos que existem dentro do grupo Águas de Portugal. Referimo-nos aos fees de gestão, a remuneração dos capitais próprios e a problemática das transacções dentro do grupo. Importa ainda avaliar a diminuição das receitas correntes e no aumento das despesas correntes

91 Vide ainda Decreto Lei 133/2013, artigo 35.º e seguintes.



provocadas pela agregação, que assumem um duplo efeito: têm impacto na redução do limite da dívida total mas aumentam os encargos em relação a entidades terceiras.

A equação que esteve na base das agregações assentava nos seguintes princípios:

- Verticalizar tendo em conta o forte interesse no acesso ao cash-flow do negócio gerado;
- Maior participação da gestão privada para permitir o financiamento do investimento;
- Aumentar a agregação territorial;
- Ersar com capacidade para definir tarifas em baixa de forma vinculativa;
- Garantia por parte das entidades gestoras de boa cobrança junto dos municípios clientes recorrendo aos mecanismos legais ao seu alcance.

Assumindo uma visão crítica em relação ao processo de agregações, identificamos aqui aspectos que merecem ser ponderados quando se verifica, objectivamente, custos da perda da gestão directa se comparados com os ganhos com a gestão conjunta:

- Perda de proximidade;
- Escrutínio democrático de uma competência municipal;
- Perda de instrumento de política local;
- Ausência de experiência na reversão do processo;
- Vontade dos consumidores em assumirem custos que lhe são alheios;

[Voltar ao índice](#)

- Complexidade das agregações;
- Redução de mão-de-obra do sector;
- Harmonização tarifária partindo de realidades diferentes.

Na solução actualmente em vigor não se vislumbra o preenchimento dos requisitos de necessidade, exigibilidade e proporcionalidade que permita a operação impositiva de transferência de atribuições que, de outro modo, são legalmente entendidas como municipais, assim contrariando os princípios constitucionais da autonomia local, da descentralização e da subsidiariedade do Estado. Julga-se que merece ser feita uma reflexão profunda do sector, e das agregações em concreto, sob pena de se perderem os enormes avanços conseguidos nas últimas décadas e que colocam Portugal como um dos Países mais avançados na gestão do sector da água e saneamento a nível mundial.

Bibliografia

- AA.VV., Direito da Água in Série Cursos Técnicos, n.º 3, Lisboa, Instituto de Ciências Político Jurídicas, 2013.
- AA. VV., Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Coimbra, 29 de Janeiro de 2013.
- AA. VV., Relatório do PENSAAR 2020 – Uma Estratégia ao Serviço da População. Serviços de Qualidade a um Preço Sustentável, Volume 1, Lisboa, Maio de 2014.



- AA. VV., Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, 2014.
- AA. VV., Relatório do Governo Societário da SANEST – Exercício de 2014, Oeiras, 2015.
- AA. VV., Relatório n.º 2/2015 - 2.ª Secção, intitulado "Regulação de PPP no sector das águas (sistemas em baixa) - Auditoria de seguimento" do Tribunal de Contas, 2015.
- AA. VV., Estatutos das *Águas de Lisboa e Vale do Tejo, S.A.* 2015.
- AA. VV., Relatório e Contas da SANEST de 2014, Oeiras, 2015.
- AA. VV., Parecer da ERSAR “Direitos de audição dos municípios no âmbito de processos de revisão dos contractos de concessão da exploração e gestão de sistemas multimunicipais”, 2016.
- AA. VV., Documento de Trabalho “Reavaliação das Agregações Zona Tejo Norte”, Lisboa, 2016
- AA. VV., Relatório e Contas da ALVT, SA, Grupo Águas de Portugal, 2016.
- ALVES, C. S., Os Municípios e as Parcerias Público-Privadas. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, 2002.
- ANJOS, Joana Catarina Neto dos, Litígios entre as concessionárias de serviços públicos de abastecimento de água e os consumidores, Coimbra, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014.
- ALMEIDA, Carlos Ferreira de, “Serviços Públicos, Contractos privados” in Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel

de Magalhães Collaço, Rui Manuel de Moura Ramos, Almedina, 2012.

- BAPTISTA, Jaime Melo, PIRES, João Simão e MAÇÃS, Fernanda, O quadro legal dos serviços de águas em Portugal, ERSAR, 2010
- ERSAR, Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal, 2010.
- GONÇALVES, Pedro, A concessão de serviços públicos, Coimbra, Almedina, 1999.
- GOUVEIA, Rodrigo, Os serviços e interesse geral em Portugal, Coimbra, Almedina, 2001.
- MEDEIROS, Rui, Raízes e contexto da distinção binária entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais no sector da água e perspectivas de futuro, *in* Direito da Água, ERSAR, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013.
- NARCISO, Francisco, VAZ, José Manita e ENTEIRIÇO, Sandra, “O paradoxo da economia da Água” *in* Encontro Nacional de Entidades Gestoras da Água e Saneamento, 2015.
- PASSOS, Dário, “Água: Área Metropolitana do Porto rejeita solidariedade feita às suas custas”, Lusa, 3 de Outubro de 2014.
- SILVA, Jorge Moreira da, Entrevista no Jornal de Negócios, 13 de Abril de 2015.



Bibliografia consultada on-line:

- Lei n.º 46/77, de 8 de Julho Diário da República, Série I.
- Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, Diário da República, Série I - A.
- Decreto-Lei nº 90/2009, de 9 de Abril, Diário da República, Série I.
- Decreto-Lei n.º 14/2002, de 5 de Novembro, Diário da República, Série I – A
- Lei 35/ 2013, de 11 de Junho, Diário da República, Série I.
- Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de Julho, Diário da República, Série I.
- Decreto-Lei n.º 133/2013 de 3 de Outubro, Diário da República, Série I.
- Código dos Contratos Públicos, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.
- Constituição da República Portuguesa, VII revisão Constitucional, Lisboa, 2005.



III. Recursos hídricos e proteção do ambiente

[Voltar ao índice](#)



A responsabilidade internacional dos Estados pela poluição das águas

ERICA SILVA

Resumo:

O presente estudo versa sobre uma temática bastante abordada no Direito Internacional geral que é a responsabilidade internacional dos Estados, mas numa perspetiva menos debatida, a responsabilidade ambiental dos Estados no que diz respeito a um recurso que não é apenas um valor em si mesmo, pela sua indispensabilidade para a humanidade, mas também um poderoso instrumento de combate às alterações climáticas que destroem outros recursos ambientais, a água doce. Esta perspetiva assume uma importância crucial, na medida em que os Estados são os principais onerados com a defesa deste recurso e simultaneamente os principais responsáveis pela degradação da água através da poluição.

Palavras-chave: Água; Direito Internacional da Água; Responsabilidade dos Estados; Poluição; Direito Humano à Água.

[Voltar ao índice](#)

Abstract:

The present study deals with a subject well-considered in general International Law, States' international responsibility, but in a perspective less debated, their environmental responsibility concerning fresh water, a resource that is not only a value in itself because of its indispensability to humanity, but also because it is a powerful tool to combat climate changes and the consequent destruction of other environmental resources. This perspective is of crucial importance, since the main burden with the defence of this resource lies with States and at the same time they are the main responsible for water degradation through pollution.

Keywords: Water; International Water Law; State Responsibility; Pollution; Human Right to Fresh Water.

Sumário: 1. Notas introdutórias. 2. Direito Internacional da Água. 2.1. As Regras de Helsínquia. a) Relação entre a *UNECE Water Convention* e a *Convention on Non-navigational Uses*. 3. Responsabilidade internacional por poluição das águas. 3.1. Fundamento da responsabilidade internacional por poluição das águas. a) Princípio do poluidor-pagador como possível fundamento da responsabilidade por poluição da água. 3.2. Critérios de responsabilidade – *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. a) Valor jurídico. b) Causas de exclusão da ilicitude - aplicabilidade no Direito Internacional da Água. c) Dano. d) Nexo de causalidade. e) Mecanismos de reparação. 3.3. O papel da jurisprudência do TIJ. a) Implicações da consagração do direito humano à água. 4. Conclusão.



1. Notas introdutórias

A água é um recurso natural de relevância inestimável para a manutenção da vida tal como a conhecemos, em especial no que concerne à água doce, que é objeto deste breve estudo. Verifica-se um fenómeno de escassez alarmante que advém da circunstância de apenas representar 2,5% da água total do planeta, sendo que desta percentagem apenas 0,4% se encontra à superfície (2/3 nos lagos e 1,6% em rios)¹.

Acrescem, a esta não abundância alheia à atuação humana, fatores agravantes tais como as alterações climáticas decorrentes da poluição, que propiciam uma instabilidade no que concerne a este recurso, devido à ocorrência, quer de episódios de seca, quer de episódios de cheia; o crescimento populacional que aumenta a pressão sobre este recurso; o degelo que contribui para a salinização da água doce e ainda a elevada conflitualidade² na qual este recurso está envolto, porquanto 40% da população mundial depende de recursos hídricos partilhados e há pelo menos 260 rios internacionais que constituem 60% da água doce para abastecimento humano³. Esta realidade traduz-se numa tensão entre duas forças antagónicas, por um lado, a unidade inerente a todo o recurso

1 AMPARO SERENO, Águas sem fronteiras, in *Políticas públicas da água*, Lisboa, ERSAR, 2016, pp. 101-108 e MIGUEL SANTOS NEVES, Direito internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano, in *Jurismat. Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, Portimão, n.º 3 Novembro 2013, pp. 261-291.

2 O Conselho de Segurança da ONU tem demonstrado a sua preocupação com a water security. Sobre a gestão de recursos hídricos partilhados *vide* AARON T. WOLF, International Water Conflict Resolution: Lessons from Comparative Analysis, in *Water Resources Development*, vol. 13, n.º 3, 1997, pp. 333-365.

3 MIGUEL SANTOS NEVES, *op.cit.*

hídrico e, por outro lado, a soberania territorial, o direito de cada Estado sobre os recursos no seu território⁴.

Este recurso torna-se ainda mais precioso se constataremos que, apesar do meio hídrico ser o meio que sofre os principais impactes provocados pelas alterações climáticas, também ele alberga soluções para a mitigação do fenómeno, motivo pelo qual há quem defenda que o mais recente instrumento do Direito Internacional do Ambiente - o *Paris Agreement* - ainda que não a refira directamente, tem de se compatibilizar com a política da água⁵, pois a política do clima é indissociável da primeira.

Devido a todos estes condicionalismos, a comunidade internacional está cada vez mais ciosa destas matérias referentes à água, chegando esta a ser eleita pelas Nações Unidas, na sua feição mais completa - água e saneamento - como sexto objetivo de desenvolvimento sustentável da agenda 2030⁶. Merece ainda a consagração como direito humano pela Resolução A/RES/64/292 das Nações Unidas⁷.

4 AMPARO SERENO, op. cit.

5 A ausência de compatibilização poderá levar a que nem tudo seja positivo nesta relação, pois a mitigação pode também envolver altos níveis de consumo de água, na medida em que um planeta mais quente também aumenta consideravelmente a pressão sobre os recursos hídricos. Assim sendo há que zelar pela complementaridade entre estas duas matérias por forma a evitar que a política climática coloque em risco o alcançar dos objetivos de desenvolvimento sustentável, entre os quais se encontra a água. Neste sentido, INES DOMBROWSKY/STEFFEN BAUER/ WALTINA SCHEUMANN, *What does the Paris climate agreement mean for water policy?*, in https://www.die-gdi.de/uploads/media/German_Development_Institute_Dombrowsky_Bauer_Scheumann_22.03.2016.pdf

6 Cuja entrada em vigor se reporta ao ano de em 2015, vigorando até 2030.

7 Vide JÃO MIRANDA, Para onde vai o direito da água, in *Políticas públicas da água*, Lisboa, ERSAR, 2016, pp. 101-108. E ainda, com grande contributo nesta matéria, a portuguesa Relatora Especial das Nações Unidas para a água e Saneamento, vide CATARINA DE ALBUQUERQUE, *No caminho certo: boas práticas na realização dos direitos à água e saneamento*, Virginia Roaf, Lisbon, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, 2014.



No entanto, esta atuação a nível político e a emissão de instrumentos de *soft law*, com grande relevância como abordaremos *infra*, são insuficientes para acautelar os recursos hídricos e, por este motivo, caberá analisar a tutela jurídica providenciada por outros instrumentos de Direito Internacional da Água, área relativamente recente do Direito Internacional. De entre os diversos tipos possíveis de lesões a este bem centrar-nos-emos na poluição, que cremos ser a principal e mais gravosa forma de lesão, e nos principais responsáveis por esta que são, em nosso entender, os Estados⁸.

2. Direito Internacional da Água

O Direito Internacional da Água⁹ surge essencialmente do labor de duas organizações não governamentais a *International Law Association* (ILA) e o *Institute of International Law*. Posteriormente, as Nações Unidas integram-se nesta dinâmica de trabalho através da primeira ONG¹⁰ gerando os instrumentos que adiante iremos analisar.

8 Os Estados são os principais responsáveis, na medida em que, apenas eles detêm o poder de através da sua legislação e meios coercivos impedir os seus cidadãos e pessoas coletivas na jurisdição atuantes de poluir, bem como adotar medidas preventivas como as de consciencialização social. Neste sentido, INES DOMBROWSKY/STEFFEN BAUER/ WALTINA SCHEUMANN, *What does the Paris climate agreement mean for water policy?*, op. cit.

9 Sobre Direito Internacional da Água ver CHARLES B. BOURNE, *International water law* - London: Kluwer Law International, 1997. pp.83 ss, TRILOCHAN UPRETI, *International Watercourses Law and Its Application in South Asia*, Kathmandu, 2006 e MIGUEL SANTOS NEVES, Direito internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano, in *Jurismat. Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, Portimão, n.º 3 Novembro 2013, pp. 261-291.

10 MIGUEL SANTOS NEVES, op.cit.

2.1. As Regras de Helsínquia

A ILA foi a responsável pela aprovação das *Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers* de 1966, instrumento de *soft law* primária¹¹, ou seja, de impacto inovador/fundador de determinada área do Direito Internacional, no caso do Direito Internacional da Água.

Estas Regras são responsáveis pela consagração do princípio da utilização razoável e equitativa entre os Estados ribeirinhos como um dos pilares do Direito Internacional da Água, o princípio segundo o qual uma utilização e repartição desproporcional, porquanto não obedeça à equidade (divisão justa e criteriosa da quantidade de água) e à razoabilidade (avaliação da razoabilidade dos fins da utilização e da quantidade utilizada face às situações em causa, sendo, portanto, um conceito flexível e adaptável a diversidade da realidade) não é protegida (artigo VIII § 3.º das Regras de Helsínquia).

Em suma, este instrumento incide sobre os rios internacionais e águas de superfície, não revelando grandes preocupações ambientais e adotando uma lógica de coexistência de soberanias estatais sobre os seus recursos naturais possibilitada pelo *supra* referido princípio.

2.2. A UNECE Water Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes¹²

A United Nations Economic Commission for Europe Water Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and internatio-

11 MIGUEL SANTOS NEVES, op.cit. pp.263 e ss.

12 Vide ATTILA TANZI/ MAURIZIO ARCARI, *The United Nations Convention on the law of international watercourses: a framework for sharing*, London, Kluwer Law International, copy.2001. pp. 225 ss.



nal Laques de 1992¹³ é o primeiro tratado internacional¹⁴ relativo à água doce que incide, quer sobre água de superfície, quer sobre a subterrânea, e surge num contexto em que vigora, revelado por fonte consuetudinária, o dever de não causar dano ambiental ao território de outros Estados¹⁵.

A convenção assume esta mudança de paradigma no que respeita à preocupação com a prevenção de danos ambientais, acolhendo nas prerrogativas do *hard law* o dever de não causar dano transfronteiriço. Este dever comporta a obrigação de não poluir as águas e de precaução, ou seja, assenta numa lógica de tutela apriorística do recurso hídrico.

Inova ao reequilibrar as relações entre o princípio do uso razoável e equitativo e o princípio da proibição de dano significativo tornando “vinculativa a articulação entre eles e a prossecução simultânea dos aspetos quantitativos e qualificativos na gestão da água”¹⁶, inova ainda ao consagrar o princípio do poluidor-pagador e o princípio da equidade intergeracional.

13 Entrou em vigor em 1996. Sobre o *status* da convenção: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5-b&chapter=27&clang=en

Ver convenção em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/water-con.pdf>

14 Embora de âmbito regional. Sobre as repercussões desta Convenção regional PATRICIA WOUTERS / SERGEI VINOGRADOV, *Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources?*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2365813.

15 Positivado no princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972, instrumento de *soft law* primário de Direito Internacional do Ambiente.

16 MIGUEL SANTOS NEVES, op.cit p. 275. A questão da paridade e harmonia entre estes dois princípios é fulcral no que concerne à poluição das águas, porquanto esta é tanto mais legitimada quanto mais relevância se dá ao princípio do uso equitativo e razoável preferida pelos “upper riparians”, que atende a vertente mais quantitativa da gestão da água, em deterimento do princípio da proibição do dano significativo, vertente qualitativa mais acutelada pelos “lower riparians”.

Numa primeira fase, que se baliza temporalmente entre 1996 (ano do início de vigência da convenção) e 2012, a regulação da *UNECE Water Convention* incide sobre as águas do continente europeu, tendo este tratado uma posição de tratado quadro em relação a futuros acordos bilaterais vocacionados para a gestão de recursos hídricos transfronteiriços.

Diferentemente, numa segunda fase iniciada em 2013¹⁷, o objeto de regulação é expandido, devido à experiência positiva no que concerne à implementação a nível regional e em termos institucionais, ou seja, a convenção cumpriu o seu papel impulsionador de acordos bilaterais para a regulação das relações dos Estados Europeus a jusante e a montante de rios internacionais, adquirindo um pendor global com a adesão de outros Estados das Nações Unidas.

2.3. *A Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*

*A Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*¹⁸ de 1997, instrumento resultante de uma parceria entre as Nações Unidas com a ILA que visava transformar as anteriores regras de *soft law* em *hard law*, inovando¹⁹, por conseguinte, em relação às Re-

17 Apesar do processo de abertura à adesão por forma a globalizada tenha sido iniciado em 2003 (Convenção UNECE: “**Article 25** (...) **3.** Any other State not referred to in paragraph 2, that is a Member of the United Nations may accede to the Convention (...) such request for accession by Members of the United Nations shall not be considered for approval by the Meeting of the Parties until this paragraph has entered into force for all the States and organizations that were Parties to the Convention on 28 November 2003.”) apenas ficou concluído nos finais de 2012, com o número mínimo de ratificações necessárias à sua globalização.

18 Ver texto da convenção em: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

19 Com este entendimento, MIGUEL SANTOS NEVES, op.cit e RYAN B. STOA, *The*



gras de Helsínquia assumindo um diferente âmbito de aplicação e conteúdo principiológico.

Esta convenção apenas entrou em vigor 17 anos após a sua assinatura, em agosto de 2014, o que, atendendo ao seu conteúdo não muito progressista, poderá colocar grandes questões sobre a evolução do Direito da Água.

a) Relação entre a *UNECE Water Convention* e a *Convention on Non-navigational Uses*

O Direito Internacional em geral e, em específico, o Direito Internacional da Água tem como característica a produção jurídica não estruturada que muitas vezes espoleta a existência de tratados com regimes descoordenados. A *Non-navigational Uses of Watercourses Convention* padece de diversas limitações pela circunstância de, por um lado (i) existirem tratados paralelos que competem pela sua posição²⁰ e, por outro (ii) a circunstância de neste instrumento existir uma tensão não resolvida entre dois dos princípios fundacionais, designadamente, o princípio da utilização equitativa e o princípio da proibição de dano significativo que é resolvida pela *UNECE Water Convention* cuja entrada em vigor antecede a *Non-navigational Uses of Watercourses Convention*.

O confronto mais direto ocorre entre a *UNECE Water Convention*, e a *Non-navigational Uses of Watercourses Convention* que têm atualmente

United Nations Watercourses Convention on the dawn of entry into force / Vanderbilt Journal of Transnational Law, Nashville, vol.47, n.º5, Novembro 2014, pp. 1321-1370.

²⁰ No caso português e dos restantes países da União Europeia há que considerar ainda a Diretiva Quadro da Água, que é aplicada em detrimento da Convenção e que estabelece metas calendarizadas, sendo que a meta relativa à qualidade da água e à poluição estava programada para 2015. Neste sentido AMPARO SERENO, *Águas sem fronteiras, in Políticas públicas da água*, Lisboa, ERSAR, 2016, pp. 101-108.

escopos e objeto quase idênticos, no entanto a *UNECE Water Convention* está implementada, contando com 20 anos de vigência, tendo desenvolvido diversos protocolos (instrumentos de *hard law*) e dispondo de fundos para auxiliar os Estados Membros com sua implementação. É, portanto, legalmente vinculativa e institucionalmente desenvolvida.

No que concerne à segunda questão, não sendo esta resolúvel mediante a aplicação das regras de resolução de conflitos da Convenção de Viena do Direito dos Tratados²¹, porquanto o seu âmbito subjetivo apenas é parcialmente idêntico²², parece-nos que a única solução juridicamente admissível é a não prevalência da gestão quantitativa da água em detrimento da gestão qualitativa, pois no decurso do lapso temporal que medeia a redação da *Non-navigational Uses of Watercourses Convention* e a sua entrada em vigor verificou-se a consolidação de diversas regras de Direito Internacional Água e Direito Internacional do Ambiente que não se coadunariam com o retrocesso adveniente da solução contrária. Defendemos, por conseguinte, uma interpretação atualista deste texto.

Em suma, a *UNECE Water Convention* é um regime de Direito Internacional da Água com o qual a *Non-navigational Uses of Watercourses Convention* tem de se conciliar. Atendendo ao propósito deste estudo caberá analisar as disposições de ambas as convenções relativas à poluição da água.

21 No nosso ponto de vista nos nºs 4 e 5 do artigo 30.º da CVDT não resolve o problema de articulação entre estes dois tratados porquanto apesar da matéria ser parcialmente idêntica a questão da anterioridade não parece clara atendendo ao interregno entre a aprovação e entrada em vigor da convenção obre os usos não navegacionais carecendo talvez de uma solução ad hoc.

22 Sobre o status atual destas duas convenções ver: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=en.



3. Responsabilidade internacional por poluição das águas

3.1. Fundamento da responsabilidade internacional por poluição das águas

A responsabilização internacional²³ dos Estados tem por fundamento um princípio internacional através do qual os Estados podem ser responsabilizados, no seguimento de queixas efetuadas por outros Estados nos termos do Direito Internacional, por atos internacionalmente ilícitos. Estas queixas podem ser efetuadas perante tribunais arbitrais internacionais ou perante o Tribunal Internacional de Justiça (doravante, TIJ).

O Direito Internacional da Água encontra-se primariamente vocacionado para o controlo e prevenção do dano e não para a responsabilização, não obstante, “a responsabilidade dos Estados continua a ter um papel central no sistema jurídico internacional e como tal continua a ser importante a ser um meio residual importante para abordar as consequências de atos ilícito pelos Estados que tem impacto sobre o meio ambiente”²⁴.

a) Princípio do poluidor-pagador como possível fundamento da responsabilidade por poluição da água

O princípio do poluidor-pagador (PPP) oriundo originariamente da Recomendação C (72), 128, do Conselho da OCDE, de 26 de maio de

23 Sobre o tema ver JORGE MIRANDA, *Curso de direito internacional público*, 3ª edição, S. João do Estoril, Principia, 2006 e NGUYEN QUOC DINH, *Direito internacional público*, trad. Vítor Marques Coelho - 2ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian - Serviço de Educação, 2003.

24 JORGE SILVA SAMPAIO, Do Direito internacional do ambiente à responsabilidade ambiental e seus meios de efectivação no âmbito do direito internacional, in *Revista o Direito*, II, Ano 146.º, 2013, pp. 405-467.

1972²⁵, sobre os Princípios Orientadores dos aspetos económicos internacionais de políticas ambientais²⁶. Este princípio visa, numa lógica de repartição dos encargos públicos, alocar os custos da prevenção da poluição e medidas de controlo na esfera do poluidor para incentivar o uso racional dos recursos ambientais escassos, consubstanciando-se na internalização de externalidades negativas por quem delas beneficia individualmente, por exemplo, através de imposto ecológico.

A utilização do PPP como fundamento da responsabilização do poluidor não é pacífica na doutrina existindo quem defenda que diferentemente do princípio a responsabilidade opera no plano da responsabilidade civil²⁷ dizendo respeito ao dano ecológico que consiste numa alteração adversa significativa mensurável do estado de um bem, quer se trate de espécies, de fauna e flora protegidas ou água. O PPP visa acautelar os impactos, que são alterações adversas e não significativas no ambiente.

Seguindo ainda esta ordem de pensamento, os pressupostos de aplicação também são diversos. No caso do PPP, resultam da relação entre desgaste do meio, a utilidade social da atividade e o lucro do operador. O cálculo da sua materialização advém de opções políticas. A responsabilidade pressupõe, por seu turno, a verificação de nexos de causalidade (reais ou presumidos) facto e dano, sendo o seu apuramento ditado por normas jurídicas.

25 Princípio também tem expressão noutros documentos internacionais como Conferencia de Estocolmo e a Declaração do Rio de 1992, (princípio 16). Mais tarde absorvido pela diretiva de dano ecológico da EU.

26 CARLA AMADO GOMES, O Princípio do Poluidor-pagador e a Responsabilidade por Dano Ecológico: recentes posicionamentos da corte de justiça da União Europeia, in *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, IV, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro 2015, pp. 3-19.

27 CARLA AMADO GOMES op. cit.



Numa posição diferente há autores que consideram que o princípio do poluidor-pagador vem “acentuar a responsabilidade internacional dos Estados que violem as suas obrigações jurídicas e o dever do poluidor de suportar os custos da reparação em qualquer modalidade”²⁸.

Reconhecemos, no entanto, que estas posições não são contraditórias nem auto-excludentes, na medida em que, o que sustenta estas duas visões é a consideração mais *lata* ou menos *lata* do princípio do poluidor-pagador.

O PPP no seu atual estágio de desenvolvimento encontra-se bastante ampliado²⁹ sendo que, pelo menos uma das suas vertentes, a que pressupõe o dano, poder-se-á assumir como fundamento da responsabilidade internacional por poluição da água sem que represente qualquer inconveniente para a manutenção da diferença entre o princípio do poluidor-pagador *strito sensu* e o princípio responsabilidade internacional aplicado a um Estado poluidor.

3.2. Critérios de responsabilidade – *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*.

a) Valor jurídico

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (doravante, CDI) cujo principal objetivo é a codificação das normas costumeiras do Direito Internacional, por forma a dotá-las de maior segurança jurídica

28 Vide MIGUEL SANTOS NEVES, op.cit pp. 272 e ss. e JORGE SILVA SAMPAIO, pp. 415 ss, sendo que este último autor ressalva as diversas funções deste princípio que extravasam de certa forma a simples responsabilidade civil.

29 CARLA AMADO GOMES op. cit.

ca, codificou o costume atinente à responsabilidade internacional dos Estados nos *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*.

Os *Draft Articles* são um instrumento de *soft law* o que gera uma situação paradoxal, potenciadora de dúvidas quanto ao valor jurídico destas disposições, pois o conteúdo positivado neste instrumento é vinculativo por se tratar de costume internacional, nos termos da alínea b), do n.º1, do artigo 38.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, mas o seu suporte físico é desprovido dessa vinculatividade.

Atendendo à circunstância do intuito da CDI ser apenas o de codificar o costume internacional já existente ³⁰ facilitando a sua operacionalização e não o de inovar, há uma manutenção da vinculatividade das disposições enquanto costume internacional.

Trata-se de um caso *hard law* positivado através de instrumento de *soft law* pelo que os critérios *infra* elencados deverão ser efetivamente respeitados no processo de responsabilização dos Estados.

b) Facto Internacionalmente Ilícito

Quer para a *UNECE Water Convention*, quer para *Convention on Non-navigational Uses* a poluição³¹, que a segunda define como “ any detrimental alteration in the composition or quality of the waters of an in-

30 O que não quer dizer que a CDI apenas codifique costume previamente existente, mas é o que ocorrer neste caso. Sobre o assunto *vide* MIGUEL SANTOS NEVES p. 266 o designado *soft law* secundário em contraposição com o *soft law* primário.

31 Sobre a poluição ver ainda 4.º considerando do preâmbulo: “Taking into account the problems affecting many international watercourses resulting from, among other things, increasing demands and pollution.”.



ternational watercourse which results directly or indirectly from human conduct³² é um ilícito internacional.

Quanto à *UNECE Water Convention*³³, nos termos da alínea a) do artigo 2.º, a poluição resultaria numa violação da parte do Estado do seu dever de prevenção controlo e redução da poluição, bem como nos termos do seu artigo 21.º.

Em suma, e apesar das dificuldades anteriormente elencadas não restam dúvidas quanto à ilicitude resultante da poluição, quer por parte dos Estados signatários da *UNECE Water Convention*, quer para os signatários da *Convention on Non-navigational Uses*, facto que se demonstra um aspeto positivo para a vigência simultânea de ambas as convenções permitindo assim esta solução para um espectro mais alargado de Estados.

c) Causas de exclusão da ilicitude - aplicabilidade no Direito Internacional da Água

As causas de exclusão de ilicitude³⁴ encontram-se previstas no Capítulo V dos *Draft Articles*, e há que aferir da sua adequação Direito Internacional da Água.

O consentimento, causa de exclusão de ilicitude encontra-se previsto no artigo 20.º dos *Draft Articles* parece não ser de aplicar no que

32 N.º1 do artigo 21.º da Convenção dos Usos Não Navegacionais.

33 Ainda sobre a poluição o 5.º considerando do preâmbulo: “Conscious of the role of the United Nations Economic Commission for Europe in promoting international cooperation for the prevention, control and reduction of transboundary water pollution and sustainable use of transboundary waters (...)”.

34 ERNESTO ROESSING NETO, Responsabilidade internacional dos Estados por dano ambiental, in [Responsabilidade internacional dos Estados por dano ambiental: - Jus Navigandi](#).

respeita à preservação do recurso água, pois não é algo que esteja na disponibilidade da soberania dos Estados³⁵.

Seguidamente, no artigo 21.º, surge-nos a auto-defesa que apenas fará sentido numa situação de guerra em que um Estado para defender os seus cidadãos tenha de utilizar armamento poluente, por exemplo.

A contramedida contra um ato internacionalmente ilícito encontra-se prevista no artigo 22.º fará sentido num cenário de guerra, por exemplo, ou na circunstância hipotética de um Estado a montante de um recurso hídrico partilhado deixar de alocar verbas para a proteção do mesmo estipulada em acordo bilateral e este mesmo Estado dispor, simultaneamente, de outro recurso hídrico partilhado, mas em relação a este segundo as posições invertem-se e o Estado transgressor encontrar a jusante e o Estado a montante (que é o anteriormente lesado), deixar de alocar verbas para a proteção desse recurso como forma de retaliação.

A força maior, prevista no artigo 23.º, fará, novamente, algum sentido em eventual cenário de guerra.

O perigo enquanto causa de exclusão encontra-se plasmado no artigo 24.º. Não será aplicável à partida por força do n.º 2 do artigo “the act in question is likely to create a comparable or greater peril.”. Ora, entendemos que a poluição da água causa graves consequências e comporta em si soluções para mitigar outros grandes perigos ambientais como o aquecimento global, pelo que muito dificilmente um outro perigo justificará a danificação deste recurso.

35 Com a consagração do direito humano a água vem reforçar ainda mais a circunstância deste recurso transcender a soberania Estatal.



A necessidade, artigo 25.º, também deverá ser afastada na situação em análise por força do n.º 2 do artigo : “In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: (a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity”.

d) Dano

Embora no Direito Internacional geral este não seja um requisito obrigatório³⁶ para acionar o instituto da responsabilidade este parece imprescindível na responsabilidade por poluição da água que pressupõe o resultado danoso poluição.

No entanto não é motivo para que se confunda o conceito de dano com o de poluição, o conceito de poluição e o de efeitos adversos, dois tipos diferentes de dano *lato sensu*, ajudam a limitar danos ambientais além dos quais se desencadeará responsabilidade internacional³⁷.

O dano provocado pela poluição subsume-se ao conceito de dano ecológico, ou seja é a lesão causada a um recurso natural suscetível de causar uma afetação significativa do equilíbrio do bem jurídico ambiente (função do recurso natural), isto é, do património natural, enquanto conjunto de recursos e a sua interação³⁸.

36 JORGE SILVA SAMPAIO, p. 433.

37 JORGE SILVA SAMPAIO, p.433.

38 HELOÍSA OLIVEIRA, A restauração natural no novo regime jurídico de responsabilidade civil por danos ambientais, in *Temas de direito do ambiente*, Coimbra n.º 6, pp. 117-136.

e) Nexo de causalidade

Nexo de verificação necessária, nos termos do n.º 2 do artigo 31.º, dos *Draft Articles* entre a conduta internacionalmente ilícita, seja esta omissiva³⁹ ou ativa, e o dano numa lógica de causa e efeito.

f) Mecanismos de reparação

O Estado que incorre em responsabilidade ficará onerado, nos termos do artigo 30.º e 31.º dos *Draft Articles*, com o dever de cessar o ato ilícito e oferecer garantia de que respeitará o seu dever de cumprir a obrigação do momento da responsabilização em diante⁴⁰, deverá ainda reparar o dano que causou, aspeto este que se demonstra mais complexo no que concerne ao Direito da Água.

A reparação poderá assumir feição de reparação *in natura* que se identifica com a restauração ou reabilitação do elemento natural afetado e/ou das suas funções ecológicas; de restauração ecológica na que consiste recuperação do elemento natural que em concreto foi afetado; de compensação ecológica, que visa criar expandir ou de alguma forma aumentar a capacidade funcional de outros elementos naturais, aproximando-se assim de uma ideia de substituição por equivalente funcional e, apenas subsidiariamente, de compensação pecuniária⁴¹.

Infelizmente, atendendo à dificuldade de reposição da situação natural anterior do recurso hídrico, a maior parte dos casos de responsabilidade por poluição das águas culminarão na solução subsidiária. Sendo

39 No sentido de omissão de dever de proteção, por exemplo.

40 Artigo 29.º *Draft Articles*.

41 Neste sentido, HELOÍSA OLIVEIRA op. cit.



este desfecho quase inevitável há que alocar cuidadosamente as verbas deste modo arrecadadas para reforçar a prevenção que é, quando bem sucedida, a única forma de tutela com resultados verdadeiramente satisfatórios no que respeita a recursos como a água cujos equilíbrios na composição e ecossistemas dependentes são difíceis de repor.

3.3. O papel da jurisprudência do TIJ

O Tribunal Internacional de Justiça teve um papel impulsionador no que concerne à elevação da máxima *sic utere tuo ut alienum non laedas* a princípio de Direito Internacional. Este princípio assume extrema relevância sendo a este propósito incontornável a decisão do caso *Gabcikovo-Nagymaros Project* de 1997⁴², na medida em que da aplicação do princípio às problemáticas ambientais deste caso resulta o reconhecimento de uma obrigação geral por parte dos Estados de assegurar que as atividades, sob sua jurisdição e controlo, respeitam o ambiente e não causam dano transfronteiriço, sendo considerada a violação desta obrigação como um ilícito internacional e tendo o TIJ condenado o Estado infrator na compensação pelos danos causados.

Este princípio, após adquirir a feição *no transboundary environmental harm*, tem sido desenvolvido no TIJ numa perspetiva mais preventiva, porquanto há uma crescente consciencialização da irreversibilidade dos danos ambientais. Nesta senda, nos dois casos, decididos em simultâneo no ano de 2015, que opunham Nicarágua e Costa Rica⁴³, o tribunal faz depender de uma avaliação de impacto ambiental (AIA) apriorística o respeito pelo princípio, bem como de deveres de informação ao Esta-

42 <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>

43 <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>

do potencialmente lesado por forma a acautelar e mitigar o risco de danos ambientais transfronteiriços, não admitindo que a preterição destes seja sanada AIA *a posteriori* como a que é realizada no caso.

a) Implicações da consagração do direito humano à água

A consagração do direito humano à água pela Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral da ONU acarreta implicações significativas no que concerne à responsabilidade dos Estados pela poluição das águas e para a regulação das relações entre Estados na gestão de recursos hídricos partilhados⁴⁴.

Esta consagração reforça a necessidade de paridade entre o princípio do uso equitativo e o princípio de não causar dano significativo, objetivos a prosseguir em simultâneo como condição para garantir a observância do direito humano à água; renova a ideia da hierarquia dos usos⁴⁵, tendo primazia sobre os restantes os usos atinentes a satisfação de necessidades diárias de alimentação e higiene, o que pode justificar limitações à repartição equitativa entre Estados; aumenta os deveres correlativos dos Estados, nomeadamente, extravasando o simples dever de não violação direta pelo, o que amplia os atos lesivos que lhe são imputáveis, porquanto, por exemplo, o dever de respeito comporta agora uma dimensão de controlo da qualidade da água e o dever de proteção vê-se reforçado quanto à obrigação do Estado de impedir a violação por terceiros, como sejam empresas privadas, através de processos de poluição.

44 MIGUEL SANTOS NEVES, op.cit p. 283.

45 Op.cit.



4. Conclusão

Com esta breve análise do Direito Internacional da Água podemos concluir que o *soft law* é um modo de revelação de normas jurídicas que assume uma enorme relevância no Direito Internacional Público tendo sido através deste modo de revelação que nos surge o Direito Internacional da Água.

Esta modalidade de *soft law*, o *soft law* primário, tem a vantagem de reunir os consensos necessários para a posterior adoção de instrumentos internacionais de *hard law*.

Os dois instrumentos fundamentais de Direito Internacional da Água apresentam algumas dificuldades de articulação, no entanto, estas dificuldades são ultrapassáveis mediante uma abordagem atualista e *in dubio pro ambiente* não obstando à manutenção deste ramo do Direito e não impedindo a tutela das águas contra um dos maiores problemas da atual “comunidade de produção em massa”, a poluição.

Apesar de este ramo ser conexo ao Direito Internacional do Ambiente e, por conseguinte, ter por mote a prevenção, e não o remediar de problemas ambientais já ocorridos, a responsabilidade dos Estados continua a ser relevante, pois não encerra em si apenas uma tutela *a posteriori*, mas também um forte elemento dissuasor, pois nenhum Estado quer ser conotado como incumpridor das suas obrigações internacionais. Todavia, as normas aplicáveis à responsabilidade internacional dos Estados não podem ser aplicadas ao ilícito internacional poluição das águas sem mais, aliás o TIJ e restantes órgãos e organismos das Nações Unidas tem estado na linha da frente do desenvolvimento de uma dogmática jurídica própria deste bem jurídico, sendo necessário atender às suas especificidades e perecibilidade, porquanto a *ratio* que subjaz às

causas de exclusão de ilicitude aplicáveis a outros ilícitos internacionais poderá não se coadunar com este.

Por fim, há que referir que o Direito Internacional da Água, ainda em fase evolutiva, tem no caminho que está a ser traçado para a consagração do direito humano à água um grande impulsionador para a adoção de soluções mais satisfatórias e concertadas entre os Estados, que beneficiarão toda a comunidade internacional.



O princípio da utilização equitativa e razoável e a sua aplicação na gestão dos cursos de água internacionais

VITÓRIA PONTES¹

Resumo:

O presente trabalho irá analisar o desenvolvimento do princípio da utilização equitativa no direito internacional da água, e em particular, a sua afirmação enquanto princípio-base na gestão dos cursos de água internacionais. Tal princípio será especialmente analisado à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, que o consagra no seu artigo 5º, assim como será objeto de análise a questão da sua conjugação com o princípio de não causar um dano significativo, também objeto de consagração expressa no artigo 7º da Convenção.

Palavras-chave: Princípio da utilização equitativa e razoável; Princípio de não causar um dano significativo; Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais; Direito internacional da água; Cursos de água internacionais.

1 Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa.

Abstract:

This paper will analyze the development of the principle of equitable use in international water law, and in particular it will focus on its affirmation as a basic principle in the management of international watercourses. In particular, this principle will be examined in the light of the United Nations Convention on the Law of the non-navigational uses of International Watercourses, which is enshrined in its article 5, as well as the question of its conjugation with the no significant harm rule, which is also the object of consecration in article 7 of the Convention.

Keywords: Principle of equitable and reasonable utilization; No significant harm rule; United nations Convention on the Law of the non-navigational uses of International Watercourses; International water law; International watercourses.

Sumário:

1. Introdução 2. A evolução do Direito Internacional da Água 3. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais de 1997 4. Teorias da Soberania e a sua aplicação na gestão dos cursos de água internacionais 5. Caso Gabčíkovo-Nagymaros 6. O princípio da equidade 7. A relação entre o princípio da equidade e o princípio de não causar um dano significativo 8. Conclusão.



1. Introdução

A água, enquanto componente ambiental, tem sido objeto de particular atenção por parte do Direito. Em especial, os cursos de água internacionais têm sido contemplados em inúmeros instrumentos, de carácter local, regional e global, vinculativos e não vinculativos. E no plano jurisprudencial têm surgido ao longo dos tempos casos envolvendo disputas entre Estados devido aos usos levados a cabo por estes em cursos de água internacionais.

A água é um recurso natural essencial à sobrevivência da espécie humana, sendo utilizado para inúmeros propósitos navegacionais e não navegacionais (incluindo-se nestes últimos, a título exemplificativo, os usos para fins de irrigação, domésticos, de produção de energia, comerciais e industriais). E também se apresenta como um elemento essencial para assegurar a vida da fauna e flora existentes no nosso planeta.

Mas trata-se de um recurso finito e insubstituível. E dos recursos de água existentes no planeta, a água doce constitui uma ínfima parte dos mesmos. Sendo um recurso finito, o surgimento de conflitos relativos à utilização dos recursos de água partilhados entre Estados sempre foi uma constante desde as primeiras civilizações humanas, embora nos primeiros tempos tais conflitos tenham estado relacionados com os usos navegacionais dos cursos de água. Os mesmos foram resolvidos, em grande parte, através de negociações entre os Estados, que conduziram à celebração de acordos relativos à gestão e utilização das águas.

Com o despertar da consciência para os problemas ambientais, os atores internacionais apercebem-se da escassez da água enquanto recurso, e dos problemas presentes e futuros que a gestão da mesma coloca. Devido a isto, houve uma evolução progressiva do direito internacional da água, que importou uma mudança na forma como a gestão dos cursos de água internacionais deve ser feita, uma gestão que no início

caracterizava-se por ser acidental ou, se existente, mínima e baseada numa lógica sinalagmática. A velha lógica territorialista foi sendo posta de lado, tendo o princípio da equidade gradualmente se afirmado como a base na qual se deve firmar o direito internacional da água.

O presente trabalho irá analisar a evolução do direito internacional da água relativamente à gestão dos cursos de água internacionais, e a afirmação do princípio da equidade enquanto princípio-guia neste campo, com especial enfoque na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, adotada a 21 de maio de 1997 e que entrou em vigor em 2014, e que o consagra expressamente no seu artigo 5º.

2. A evolução do Direito internacional da água

O direito do ambiente é um direito relativamente recente, tendo surgido na década de sessenta em virtude de diversos acontecimentos que provocaram o despertar da consciência ambiental, tendo as questões ambientais passado a ser consideradas como um problema político e social. O direito do ambiente interpenetrou-se no direito internacional, e assim surgiu o direito internacional do ambiente, que visa adereçar as preocupações ambientais que afetam vários Estados ou a sua globalidade.

Importa falar da evolução do direito internacional do ambiente e do direito internacional da água. A comunidade internacional, no que toca ao direito internacional da água, tem dado particular atenção aos cursos de água internacionais e à gestão dos mesmos, focando-se nas relações entre Estados ribeirinhos e nos impactos transfronteiriços dos usos por



aqueles levados a cabo nos cursos de água internacionais. Trata-se de um campo do direito internacional em evolução há pelo menos cem anos, mas cuja evolução mais relevante se deu sobretudo nas últimas décadas, em virtude da consciencialização pelos atores internacionais da necessidade de encontrar soluções para os crescentes desafios que a gestão das águas coloca, devido ao facto de se tratar de um recurso natural limitado que tem sido objeto de um uso intensivo nas últimas décadas e do qual depende a população mundial (continuamente crescente).

Numa primeira fase, o direito dos cursos de água internacionais visou essencialmente regular a utilização de tais cursos para fins navegacionais, assim como a repartição dos mesmos entre os Estados ribeirinhos, surgindo de uma forma dispersa e minimalista, e cingindo-se a aspetos concretos. Os instrumentos legais existentes consistiam em acordos bilaterais² de natureza sinalagmática através dos quais os Estados limitavam as suas soberanias reciprocamente, limitando as respetivas utilizações, de modo a poderem levar a cabo os usos pretendidos. Esta lógica de reciprocidade de vantagens e de obrigações entre os Estados abrangidos por tais acordos demonstra que tais regimes assentavam numa construção contratualista. Não se pode, pois, afirmar que nesta primeira fase existia uma ordem legal estabelecida, havendo antes uma disciplina legal minimalista que visava regular situações específicas em que os Estados tinham de se relacionar e chegar a um acordo para poderem alcançar os seus objetivos individuais, podendo-se caracterizar tais relações entre os Estados como de coexistência sobretudo. Assim, ocorria o surgimento de tais instrumentos por razões de prosseguimen-

2 A título de exemplo: Acordo de 1953 entre a Síria e a Jordânia a respeito do rio *Yarmuk*, Acordo de 1959 entre o Egípto e o Sudão relativo ao rio *Nilo*, Tratado de 1960 entre a Índia e o Paquistão a respeito do rio *Indus*.

to dos interesses egoístas dos Estados, e não devido à existência de uma visão comum sobre a gestão dos cursos de água, tratando-se antes de uma gestão baseada numa lógica territorialista e na falta de consciência dos Estados acerca da finitude das águas doces, da interligação entre os vários componentes ambientais e da necessidade de adoção, por isso mesmo, de uma gestão dos cursos de água que tenha em conta e vise adereçar os vários problemas que se colocam quanto à qualidade e quantidade de água disponível, hoje e no future.

Com o despertar da consciência ambiental na década de sessenta, há a consciencialização da limitação trágica dos recursos e da necessidade de adotar um modelo de gestão diferente. Isto implica que se ponha de lado a lógica territorialista, e há a emergência do princípio da equidade como a base dos regimes internacionais que visam regular a utilização dos cursos de água para fins não navegacionais. Passam a adereçar-se problemas como o da qualidade das águas, a proteção dos ecossistemas dependentes de tal recurso e o da garantia de acesso de cada pessoa a uma quantidade de água que permita a satisfação das suas necessidades. Passamos de um cenário de escassa existência de instrumentos legais para um de proliferação dos mesmos, de carácter local, regional e global, e que visam dar resposta às preocupações que se colocam quanto à gestão das águas em geral.

No que toca ao surgimento de instrumentos a nível mundial, foram utilizados e conjugados diferentes tipos, constatando-se que houve o recurso constante a instrumentos de soft law, que provieram de Organizações Internacionais, de Conferências, e de Organizações Internacionais não governamentais, na forma de declarações, relatórios, protocolos e resoluções. Os principais no que toca aos cursos de água internacionais são o Relatório Brundtland de 1987, a Declaração do Rio de 1992, a Agen-



da 21 (em especial, o seu capítulo 18) de 1992, a Declaração de Helsínquia de 1997, os Objetivos do Milénio e as Regras de Berlim de 2004.

Quanto aos instrumentos globais, importa falar da Convenção relativa à Proteção e Uso de Cursos de Água transfronteiriços e Lagos Internacionais, da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) de 1992, e que entrou em vigor em 1996. Inicialmente negociada enquanto um instrumento regional, em 2003 as partes da Convenção decidiram alterá-la de modo a permitir a adesão a Estados que não sejam membros da UNECE e que sejam membros da Organização das Nações Unidas. As alterações entraram em vigor a 6 de fevereiro de 2013, e a Convenção passou a constituir um quadro jurídico global para a cooperação transfronteiriça em matéria de águas. Tem como objetivo prevenir e controlar a poluição dos cursos de água transfronteiriços, e garantir a utilização racional dos recursos hídricos. Outro instrumento global, e que será objeto de uma análise mais detalhada, é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, adotada a 21 de Maio de 1997 por mais de cem Estados, tendo sido anexada à Resolução 51/229 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Entrou em vigor a 17 de agosto de 2014 após ter sido ratificada pelo trigésimo quinto Estado, o Vietnam, observando-se a condição necessária para a mesma poder entrar em vigor nos termos do seu artigo 36º. Trata-se da primeira moldura legal global sobre água fresca e a única no mundo para cooperação transfronteiriça apoiada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Como declara no quinto considerando do preâmbulo, visa assegurar “(...) the utilization, development, conservation, management and protection of international watercourses and the promotion of the optimal and sustainable utilization thereof for present and future generations.”

No plano regional europeu, destaca-se a Convenção sobre Avaliação de Impacte Ambiental num Contexto Transfronteiriço” de 1991 (Convenção de Espoo). No mesmo plano, mas a nível comunitário, merece destaque a Diretiva-Quadro da água (Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000).

Os princípios gerais também desempenham um papel crucial na conformação do direito internacional da água, tendo os mesmos provindo do direito internacional do ambiente, como é o caso do princípio da equidade, sustentabilidade, e cooperação, que foram sendo corporizados em diversos instrumentos legais. Os princípios possibilitaram que um direito da água rígido e preocupado com o caso concreto passasse a ser mais aberto e inclusivo no tocante a preocupações ambientais. A institucionalização e a judicialização do direito da água fazem parte dos fatores que levaram à consolidação dos princípios no direito da água internacional. A expansão dos princípios tem corrido lado a lado com a sua integração por estruturas administrativas e judiciais, que provaram-se decisivas para a aplicação de tais princípios, assim como para evidenciar as suas propriedades mais benéficas, e isto particularmente nas situações de conflito que tiveram de adereçar. Basta olhar para as várias disputas entre Estados ribeiras relativas a cursos de água internacionais que foram solucionadas na ordem internacional, onde houve um recurso constante aos princípios, tendo estes sido, em muitos casos, cruciais para a tomada de decisões pelos tribunais.

A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito dos Usos diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais

A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito dos Usos diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais foi adotada a 21 de maio de 1997 por mais de cem Estados, tendo sido anexada à Resolução 51/229 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Contra a expectativa de mui-



tos, entrou em vigor a 17 de Agosto de 2014 em virtude de ter sido ratificada pelo trigésimo quinto Estado, verificando-se a condição necessária para a sua entrada em vigor, nos termos do seu artigo 36º.

A Comissão de Direito internacional, após recomendação da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, constante da Resolução 2669 (XXV) de 1970, para que procedesse a um estudo sobre a direito dos usos não navegacionais dos cursos de água, iniciou os trabalhos em 1974. Tratou-se de um longo e complexo processo de aprovação, que decorreu desde a referida recomendação até 1997, ano em que a Convenção foi adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Durante os trabalhos houveram cinco relatores especiais, de entre os quais quatro norte-americanos, o que não foi desprovido de sentido em virtude das matérias que a Convenção aborda serem tão caras à prática do Supremo Tribunal dos Estados Unidos.

A tensão entre os interesses dos Estados a montante e a jusante foi tangível durante o decurso dos trabalhos da Comissão, tendo uma das questões centrais dos trabalhos de elaboração do texto da Convenção, e que suscitou mais controvérsia, sido a de qual seria o conteúdo substantivo e a relação que existiria entre o princípio da utilização equitativa e razoável e o princípio de não causar um dano significativo, contidos nos artigos 5º e 7º respetivamente, e à qual voltaremos mais adiante.

Trata-se de um instrumento de natureza global, e que reveste a natureza de uma convenção-quadro, estabelecendo uma série de princípios substantivos e procedimentais que devem guiar o comportamento dos Estados relativamente aos cursos de água internacionais.

A Convenção emprega um conceito restritivo de curso de água internacional, definindo-o, na alínea a) do artigo 2º, como "(...) a system of surface waters and groundwaters constituting by virtue of their physical

relationship a unitary whole and normally flowing into a common terminus”, apenas considerando as águas subterrâneas que se encontrem ligadas às superficiais.

A Parte II contém os princípios gerais. Abstraindo-nos por enquanto dos princípios constantes dos artigos 5º e 7º, que serão abordados mais à frente, nos termos do artigo 8º, os Estados têm um dever de cooperar entre si, e nos termos do artigo 9º, os Estados devem proceder à troca regular de dados e informações, o que permite a tomada de decisões informadas acerca da partilha equitativa e razoável dos recursos, e permite prevenir a ocorrência de danos significativos através da introdução de medidas de conservação e de proteção quando seja necessário. Nos termos do artigo 10º, os Estados devem lidar com as relações existentes entre os diferentes tipos de usos de um curso de água internacional.

Trata-se de um instrumento que representa um marco no direito internacional da água, possuindo um carácter global e definindo regras de aplicação geral. A sua relevância foi sublinhada pelo Tribunal Internacional de Justiça no caso da Gabčíkovo-Nagymaros, apenas 4 meses após a Convenção ter sido adotada. Através da codificação de princípios básicos, esta convenção dá um contributo de peso para o desenvolvimento de um regime internacional geral para a proteção ambiental dos cursos de água partilhados.

4. Teorias da soberania e a sua aplicação na gestão dos cursos de água internacionais

As diferentes teorias existentes sobre a soberania estadual permitem perceber a evolução do direito internacional da água no que toca



à gestão e aos usos dos cursos de água internacionais. Em especial, tais teorias e consequente evolução relacionam-se com o surgimento e evolução do princípio do uso equitativo no direito internacional da água. Adotando a sistematização das teorias proposta por Stephen McCaffrey³, desde o século XIX até aos dias de hoje surgiram quatro teses. Duas absolutas e que são tese da soberania territorial absoluta e a tese da integridade territorial absoluta, e duas teorias intermédias que são a tese da soberania territorial limitada e a tese da comunidade interesses.

A tese da soberania territorial absoluta propugna que o Estado pode utilizar os recursos naturais existentes no seu território sem ter de considerar os efeitos transfronteiriços que os seus usos possam causar. Assim, o Estado dentro do seu território goza de total liberdade nos atos que leva a cabo. Pode-se dizer que esta tese surgiu na disputa de 1895 entre o México e os Estados Unidos relativamente ao Rio Grande, em virtude do desvio das águas do Rio Grande pelos Estados Unidos para efeitos de irrigação no seu território, tendo o México se queixado da consequente redução do nível do caudal do rio e afirmar que o ato em questão deveria ter sido precedido de um acordo entre ambos os países. O Procurador-Geral dos Estados Unidos, Judson Harmon, consultado sobre o assunto, afirmou que “The fundamental principle of international law is the absolute sovereignty of every Nation as against all others within its own territory, All exceptions [...] to the full and complete power of a nation within its own territories must be traced up to the consent of the nation itself. They can flow from no other legitimate source”⁴. Tal tese fa-

3 STEPHEN MACCAFREY, *The Law of International Watercourses. Non-Navigational Uses*, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 112 ss.

4 *Official Opinions of the Attorneys-General of the United States, advising the President and heads of Departments in relation to their official duties*, vol. XXI, 1895, pp.281 ss.

vorece os Estados a montante, tendo sido invocada por outros Estados⁵ para além dos Estados Unidos⁶ para justificar e defender os usos levados a cabo. Contudo, tal tese não encontrou aplicabilidade prática na resolução das disputas relativa aos usos de águas internacionais, tendo sido antes utilizada como arma de arremesso dos Estados nos conflitos que surgiram, uma vez que a grande maioria acabou por resolver-se através do recurso ao princípio da equidade. Hoje podemos dizer que esta tese não encontra mais aplicação, se atendermos à prática estadual, à jurisprudência e à doutrina. A teoria da integridade territorial absoluta é por sua vez associada aos Estados situados a jusante, contrastando com a teoria anteriormente vista, e segundo a mesma um Estado a montante não pode fazer nada que possa afetar o curso natural da água no Estado a jusante. Logo, atuações que pudessem causar qualquer tipo de dano ao Estado vizinho situado a jusante não poderiam ser levadas a cabo, o que implica uma conceção da obrigação de causar danos de uma forma absoluta, não se reconduzindo ao conhecido princípio de direito internacional de não causar danos significativos, como veremos mais adiante, por condenar qualquer uso que cause danos, sem ter em conta se o uso é ou não razoável. Tal teoria atribuiu uma espécie de direito de veto aos Estados a jusante relativamente aos usos dos Estados a montante sobre as águas situadas no seu território, tendo sido invocada por vários Estados a jusante⁷ em disputas relativas a usos não navegacionais de cursos de água internacionais. Contudo, a mesma não foi aceite no direito e

5 A título de exemplo: Índia v. Paquistão (1950); Áustria v. Alemanha (1950s).

6 Os rios fronteiriços dos Estados Unidos têm origem em no seu território, sendo por isso considerado um Estado a montante. Logo, a doutrina Harmon favorecia os Estados Unidos.

7 A título de exemplo, foi invocada pelo Egipto, Bangladesh e Paquistão em disputas relativas a cursos de água internacionais.



na prática internacional, se atendermos ao facto de a mesma ter sido invocada por vários Estados a jusante em disputas sobre usos não navegacionais dos cursos de água e não ter sido acolhida pela jurisprudência nacional e internacional, embora alguns países continuem a defendê-la⁸. No caso do rio Mosa de 1937, decidido pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional, esteve em causa uma diversão das águas do rio Mosa levado a cabo pela Bélgica, relativamente à qual a Holanda se opôs, alegando que tal diversão era contrária às provisões do Tratado de 1863 celebrado entre as partes e que regulava a diversão das águas do rio Mosa para fins navegacionais e para irrigação dos canais, e recorreu à tese da integridade territorial absoluta. O Tribunal considerou que o Tratado de 1863 não impedia que as partes modificassem, aumentassem ou transformassem os canais nos seus territórios se tais usos não afetassem o volume de água do rio. Os Estados haviam acordado acerca dos possíveis impactos ou resultados de uma potencial diversão das águas do rio, e por isso, a não ser que o resultado de tal uso fosse diferente do que haviam acordado no Tratado, não haveria razão de queixa por parte dos Estados face ao uso do outro Estado vizinho. Assim, o Tribunal decidiu a favor da Bélgica, em virtude de tal desvio não ter causado um dano substancial à Holanda.⁹ No caso do lago Lanós de 1957, decidido pelo Tribunal Permanente de Arbitragem, também a Espanha invocou a tese em questão contra a França, que havia procedido a uma diversão de água do lago Lanós para o rio Ariège. Face à oposição de Espanha

8 Novamente, o caso do Egito relativamente ao rio Nilo, no Tratado de 1929 relativo ao rio Nilo. Este Tratado foi posteriormente revisto em 1959, sendo apenas reconhecido pelo Egito e pelo Sudão, não tendo os outros Estados ribeirinhos do Nilo assinado em virtude de considerarem que o Tratado em questão consagrava exclusivamente a tese da integridade territorial absoluta.

9 *Caso Rio Mosa* (1937). Texto em: *Tribunal Permanente Internacional de Justiça*, Série A/B, Número 70.

a tais atos e devido à existência do Tratado de Bayona de 1866, que regulava os recursos de água partilhados entre ambos os Estados, estes colocaram ao Tribunal Permanente de Arbitragem a questão de saber se, face às disposições do Tratado, era ou não necessário um acordo intergovernamental prévio para a França proceder a tais atos. O Tribunal afirmou que não existia qualquer costume ou princípio geral no direito internacional que condicionasse a utilização da energia hidroelétrica de um curso de água internacional por um Estado ribeirinho à existência um acordo prévio entre os Estados interessados, e que das disposições do Tratado não surgia a necessidade de um acordo prévio. E considerou que a diversão das águas do lago não era contrária aos acordos existentes entre os Estados, em virtude do método de diversão levado a cabo pela França assegurar a restituição da Água a Espanha, e assim não existir um dano sensível decorrente de tal uso.

São duas teorias irrealistas, que serviram como “arma de arremesso” dos Estados, mas que não auxiliaram na resolução dos conflitos onde foram invocadas, tendo sido postas de parte com o avançar dos anos.

Hoje podemos afirmar que a prática internacional adota uma abordagem que varia entre a tese da soberania territorial limitada e a tese da comunidade de interesses, sendo a tese da soberania limitada a preponderante. Esta tese, e a da comunidade de interesses implicam limitações na soberania dos Estados, em virtude do reconhecimento da relação de interdependência física existente entre os Estados ribeirinhos, em virtude de terem de partilhar recursos de água. As práticas levadas a cabo pelos Estados no seu território relativamente aos cursos de água existentes terão efeitos na quantidade e na qualidade da água disponível, afetando conseqüentemente os Estados ribeiras vizinhos, ou até Estados não ribeiras em certas situações. Com o progredir dos tempos, tal relação de interdependência foi sendo reconhecida em diversos instru-



mentos internacionais, como a Declaração de Madrid de 20 de Abril de 1911, segundo a qual, nos termos do seu parágrafo primeiro, “Riparian States with a common stream are in a position of permanent physical dependence on each other which precludes the idea of complete autonomy of each state in the section of the natural watercourse under its sovereignty”. Devido a esta interdependência física, e na sequência do julgamento do Tribunal Permanente de Justiça Internacional no caso do Rio Oder em 1929, que a constata, surge a doutrina da comunidade de interesses dos Estados ribeirinhos nos cursos de água internacionais. O conceito de comunidade de interesses pode ser visto como um passo à frente da teoria da soberania territorial limitada. Embora o Tribunal tenha mencionado tal teoria em relação ao direito de navegação, a mesma pode ser extrapolada aos interesses em geral dos Estados ribeirinhos relativos aos cursos de água (posteriormente, o Tribunal Internacional de Justiça estendeu tal conceção aos usos não navegacionais). O Tribunal declarou que os Estados ribeirinhos que partilham um curso de água possuem uma comunidade de interesses relativamente àquele, e que “(...)This community of interest in a navigable river become the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian states in the use of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian state in relation to the others”¹⁰.

Segundo a teoria da soberania territorial limitada, a soberania de um Estado sobre o seu território é limitada pela obrigação de não utilizar o mesmo de uma maneira que cause um dano significativo a outros Estados¹¹. Esta conceção implica a consideração do Estado vizinho nas atua-

10 Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder, Judgment, No.16, 1929, P.C.I.J., Series A, No. 23, p.27.

11 STEPHEN MACCAFFREY, *The Law of International Watercourses. Non-Naviga-*

ções levadas a cabo e que se ponha de lado a atuação a solo do Estado sem considerar o impacto dos seus usos, uma vez que se reconhece que os Estados ribeirinhos vizinhos têm o direito de usar a água de um curso de água internacional no seu território, e tal implica o respeito deste direito correlativo do Estado vizinho, exigindo-se por isso uma utilização dos cursos de água que seja equitativa. Assim, os Estados, tomando consciência da existência de impactos transfronteiriços decorrentes dos seus usos e dos direitos correlativos dos Estados vizinhos, passam a restringir os seus usos de forma a não causar danos, autolimitando assim a sua soberania. Não há uma situação de cooperação formalizada entre Estados que justifique tal limitação dos usos, partindo tal atitude do Estado apenas, em grande parte com o intuito de evitar futuros conflitos que possivelmente poderiam ser resolvidos por um órgão jurisdicional que condenasse os seus usos. A título de exemplo, no caso *Gabcikovo-Nagymaros*, que será analisado mais adiante, o Tribunal Internacional de Justiça reafirmou a teoria da soberania territorial limitada, ao afirmar o princípio da equidade como o princípio base do direito dos cursos de água internacionais. Neste caso o Tribunal menciona o caso *Oder*, fazendo novamente alusão ao conceito de comunidade de interesses e da igualdade de direitos entre os Estados¹².

Pode-se dizer que a distinção entre a teoria da soberania limitada e a teoria da comunidade de interesses é feita em função do grau de cooperação entre os Estados ribeirinhos. Nas situações em que os Estados se abstêm de utilizar as águas de um curso de água internacional de uma maneira que provoque um dano grave aos outros Estados, mas em que não há uma cooperação formalizada entre os mesmos, podemos recon-

tional Uses, New York, Oxford University Press, 2001, p.137.

12 Caso *Gabcikovo-Nagymaros* (1997), para.85.



duzir tal cenário à teoria da soberania territorial limitada. Mas quando o nível de cooperação é suficiente para criar instituições comuns aos Estados ribeirinhos que refletem a comunidade de interesses existente entre ambos, trata-se de uma abordagem conforme à teoria da comunidade de interesses.

Se atentarmos aos instrumentos internacionais que foram sendo aprovados, constatamos que a conceção sinalagmática que presidia nos relacionamentos entre os Estados ribeirinhos foi ultrapassada, cedendo o seu lugar a uma visão de partilha equitativa dos recursos e benefícios inerentes, até surgir a noção de comunidade de interesses, que impele os Estados a esforçarem-se por cooperar e concertar os seus interesses, tendo tal noção sido desenvolvida pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional no caso Oder. Como aponta McCaffrey¹³, a teoria da comunidade de interesses pode parecer idealista, mas é provável que se consolide como a teoria base para o desenvolvimento futuro do direito internacional da água, em virtude da necessidade de fazer face aos futuros problemas da água.

5. O Caso Gabčíkovo-Nagymaros

Importa falar do caso Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia), de 25 de setembro de 1997, no qual o Tribunal Internacional de Justiça afirmou o princípio da utilização equitativa enquanto norma fundamental no domínio dos cursos de água internacionais.

13 STEPHEN MACCAFFREY, *The Law of International Watercourses. Non-Navigational Uses*, New York, Oxford University Press, 2001, p.113.

No dia 16 de setembro de 1977, a Hungria e a antiga Checoslováquia assinaram um Tratado relativo à construção e ao funcionamento do sistema de barragens de Gabčíkovo-Nagymaros numa secção do rio Danúbio que formava a fronteira entre os Estados. O Tratado tinha como objetivos principais a produção de eletricidade, melhorar a navegação no Danúbio, regular o nível da água e a prevenção de cheias. Em 1988, em virtude das intensas críticas que o projeto havia suscitado na Hungria, o parlamento Húngaro solicitou ao governo que ordenasse uma reavaliação do projeto. Em maio de 1989, em virtude de tal avaliação, o governo Húngaro decidiu suspender a construção da sua parte do projeto no seu território, apresentando como base para tal decisão o facto de tais trabalhos provocarem um dano ambiental significativo, e incumprindo assim o Tratado de 1977 celebrado entre os dois Estados. Face a isto e após negociações entre as partes que se revelaram infrutíferas, a Checoslováquia decidiu reagir e contruiu uma variante do projeto, conhecida como “Variante C”, tendo procedido a uma diversão das águas do Danúbio. Em fevereiro de 1992, a Hungria apresentou um protesto formal contra o projeto provisório e a diversão unilateral levada a cabo pela Checoslováquia, e em maio do mesmo ano a Hungria terminou unilateralmente o Tratado de 1977. A disputa chegou ao Tribunal Internacional de Justiça, tendo as partes colocado ao mesmo três questões: a de saber se a Hungria podia suspender e posteriormente abandonar o projeto contemplado no Tratado na parte que lhe dizia respeito; se a Checoslováquia tinha o direito de proceder à execução da “variante C” do projeto e quais eram os efeitos legais da notificação da extinção do Tratado de 1977 por parte da Hungria, no dia 19 de maio de 1992.

Quanto à primeira questão, o Tribunal rejeitou o argumento apresentado pela Hungria relativo à existência de um estado de necessidade



ecológica por não considerar que o mesmo tinha sido provado¹⁴. Quanto à segunda questão, o Tribunal decidiu que a execução da “variante C” pela atual Eslováquia também constituía uma violação do Tratado de 1977¹⁵. Embora a recusa da Hungria em continuar com a operação conjunta subjacente ao Tratado constituísse uma violação das suas obrigações, isso não significava que a Hungria tivesse perdido o seu “basic right to an equitable and reasonable sharing of the resources of an international watercourse”¹⁶. Posteriormente, o Tribunal mencionou o parágrafo do caso Oder de 1929, donde consta o conceito de comunidade de interesses, e estendeu a sua aplicação aos usos não- navegacionais. E aludindo aos desenvolvimentos recentes no direito internacional em virtude da adoção, em maio de 1997, da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito dos Usos diversos da Navegação dos Cursos de Água, o Tribunal concluiu que a medida em causa não podia ser considerada como uma contramedida válida, uma vez que os efeitos de tal medida não eram proporcionais aos prejuízos que a Checoslováquia havia sofrido com o incumprimento pela Hungria das suas obrigações, sendo necessário ter-se em conta os direitos em questão, o que não havia sucedido. Assim, afirma que a “(...) Czechoslovakia, by unilaterally assuming control of a shared resource, and thereby depriving Hungary of its right to an equitable and reasonable share of the natural resources of the Danube (...) failed to respect the proportionality which is required by international law.”¹⁷ A extensão do conceito da comunidade de interesses aos usos não navegacionais reflete uma abordagem largamente suportada pelos Estados. Assim, recursos de água que sejam

14 Caso *Gabckovo-Nagyymaros* (1997), Para.55.

15 Caso *Gabckovo-Nagyymaros* (1997), Para.78.

16 Caso *Gabcikovo-Nagyymaros* (1997), Para. 73.

17 Caso *Gabcikovo-Nagyymaros* (1997), Para.85.

objeto de um “common legal right”, não podem ser usados pelos Estados de uma maneira que impeça ou limite os outros Estados ribeirinhos de fazerem uso dos seus direitos equitativos e razoáveis relativamente ao recurso de água em questão. O princípio do uso equitativo e razoável consagrado no artigo 5º daquela Convenção é reconduzido ao conceito de proporcionalidade pelo Tribunal, questão à qual voltaremos mais à frente quando abordarmos o princípio da equidade.

Relativamente à terceira questão, o Tribunal considerou que a notificação por parte da Hungria do fim do Tratado de 1977 não tinha o efeito legal de terminar o mesmo. Mas evidenciou a relevância de normas de direito internacional do ambiente recentes enquanto um auxílio à implementação do Tratado, e que este por sua vez previa a incorporação daquelas regras novas no Tratado se as partes assim o acordassem.¹⁸

Posteriormente, menciona a necessidade de serem incluídas considerações ambientais nas futuras negociações entre as partes, e refere o conceito de desenvolvimento sustentável¹⁹. E afirma a importância do re-estabelecimento do regime conjunto entre a Hungria e a Eslováquia como uma forma de cooperação que permite alcançar os objetivos do Tratado, em concordância com o número 2 do artigo 5º da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito dos Usos diversos da Navegação dos Cursos de Água, que consagra o princípio da participação equitativa e razoável do curso de água internacional, que inclui o direito de uso do mesmo, assim como o dever de cooperar para a sua proteção e desenvolvimento.²⁰

18 Caso *Gabcikovo-Nagymaros* (1997), Para. 112.

19 Caso *Gabcikovo-Nagymaros* (1997), Para. 141.

20 Caso *Gabcikovo-Nagymaros* (1997), Para. 147.



6. O Princípio da equidade

O princípio da equidade ocupa um papel principal entre os princípios de direito do ambiente, e os instrumentos internacionais do direito do ambiente têm recorrido à equidade e a princípios relacionados com esta. No que toca ao direito internacional da água, e em particular ao regime dos cursos de água internacionais, pode-se dizer que o princípio do uso equitativo e razoável é hoje o princípio base no que toca à gestão dos cursos de água internacionais, tendo em conta os instrumentos legais existentes, a prática estadual e a jurisprudência.

O desenvolvimento pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional do conceito de “comunidade de interesses” no caso Oder, posteriormente estendido pelo Tribunal Internacional de Justiça aos usos não navegacionais dos cursos de água internacionais no caso Gabčíkovo-Nagymaros, implica o reconhecimento da premissa já aceite na prática internacional de que os direitos dos Estados não são limitados, e de que, embora a poluição não seja proibida de uma forma absoluta no direito internacional, os usos não devem provocar alterações na qualidade da água ao ponto do recurso não ser mais utilizável ou dos seus usos potenciais resultarem diminuídos. Mais recentemente, em 2010, no caso *Pulp Mills*, o Tribunal Internacional de Justiça confirmou a necessidade de se ter em conta os interesses dos Estados ribeirinhos vizinhos quanto ao recurso natural partilhado, para que a utilização do recurso em questão possa ser equitativa e razoável²¹.

O princípio do uso equitativo e razoável dos recursos de água propugna que o direito de um Estado ribeirinho deve ser visto à luz de um di-

21 *Caso Pulp Mills* (2010), Para. 177.

reito análogo que o seu Estado vizinho tem. Assim, não havendo direitos ilimitados, há que alcançar uma solução equitativa para os usos de tais recursos partilhados, que terá de ser definida casuisticamente e com base nos fatores relevantes da situação. Trata-se, pois, de um princípio flexível, por considerar diferentes fatores e interesses consoante o caso.

A doutrina do uso equitativo teve origem no Supremo Tribunal do Estados Unidos da América²², tendo o mesmo, desde o século vinte, solucionado inúmeros litígios²³ relativos a águas internacionais entre Estados federados com recurso ao princípio da equidade. Hoje, o princípio do uso equitativo encontra-se concretizado em diversos instrumentos internacionais. Foi consagrado no artigo 2º da Declaração de Salzburgo, adotada pela Associação de Direito Internacional. Posteriormente, o princípio foi consagrado nas Regras de Helsínquia relativas aos usos das águas de rios internacionais, adotada pela Associação de Direito Internacional em 1966, no seu artigo IV, devendo o uso equitativo ser determinado com base nos fatores relevantes de cada caso, como estatui o artigo V(1). A Convenção sobre a Proteção e Uso de Cursos de Água transfronteiriços e Lagos Internacionais, da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE), adotada em 1992, consagra o princípio na alínea c) do número 2 do artigo 2º. Posteriormente, o mesmo foi consagrado e reformulado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, adotada em maio de 1997, no artigo 5º. Nas Regras de Berlim de 2004, o princípio encontra-se corporizado no artigo 12º, tendo a sua

22 STEPHEN MACCAFFREY, *The Law of International Watercourses. Non-Navigational Uses*, New York, Oxford University Press, 2001, p.324.

23 A título de exemplo: *Kansas v. Colorado*, 206 US 46 (1907); *Wyoming v. Colorado*, 259 US 419 (1922); *Connecticut v. Massachusetts*, 282 US 660 (1931); *New Jersey v. New York*, 283 US 336 (1931); *Washington v. Oregon*, 297 US 517 (1936).



letra sido baseada na forma como o princípio encontra-se consagrado no artigo 5º da Convenção da Organização das Nações Unidas de 1997.

Centrando a nossa atenção no artigo 5º da Convenção da Organização das Nações Unidas de 1997, que consagra o princípio do uso equitativo e razoável, podemos “desmembrar” o número 1 deste artigo em quatro disposições, que são i) o dever de usar de uma maneira equitativa e razoável; ii) o dever de usar e desenvolver com o objetivo de obter uma utilização ótima e sustentável; iii) o dever de ter em conta os interesses dos Estados ribeirinhos; e iv) o dever da utilização do curso de água ser consistente com a sua proteção adequada. A utilização de determinados adjetivos neste artigo não é desprovida de intenção. Como refere Fisher Douglas, os adjetivos “ótimo” e “sustentável” sugerem que o resultado será o melhor uso possível do curso de água, mas um uso sustentável, e a utilização da expressão “consistente”²⁴ implica que a realização de uma utilização ótima e sustentável dos recursos de água deve ser consistente com a realização de uma proteção adequada daqueles.

O artigo 6º estatui que os fatores e circunstâncias relevantes devem ser tidos em consideração para determinar se um certo uso do curso de água é equitativo e razoável, e apresenta uma lista dos mesmos, que não é exaustiva e dentro da qual nenhum fator tem prioridade sobre o outro. Trata-se de um artigo que estabelece um dever de metodologia na determinação da equidade e razoabilidade de um certo uso. Nos termos do número 2 do artigo 6º, os Estados devem entrar em consultas com os outros Estados ribeirinhos quando as mesmas sejam necessárias para aplicar o artigo 5º e o número 1 do artigo 6º. Assim, para concretizar

24 DOUGLAS FISHER, *The law and governance of water resources: the challenge of sustainability*, Northampton : Edward Elgar, 2009, p.198.

o dever de utilizar de um modo equitativo e razoável e o dever de ter em consideração os fatores relevantes quando se determina se um certo uso é ou não equitativo, o Estado tem o dever de entrar em consultas com os outros Estados quando necessárias. Até porque a determinação do uso equitativo de um Estado normalmente não é uma questão simples, uma vez que em regra não se tratam de casos extremos em que conseguimos a priori estabelecer que um determinado uso é ou não equitativo. Assim, num cenário normal, há que ter em conta todos os fatores relevantes do caso concreto. Mas dependendo do caso, pode ser necessário reunir informação relativa aos fatores relevantes junto do Estado ribeirinho vizinho, visto tratar-se de informação que diz respeito ao próprio Estado vizinho, o que nos mostra que na determinação de um uso equitativo e razoável não se pode ter em consideração apenas a situação em concreto onde o uso se insere, como por exemplo no território do Estado onde aquele será levado a cabo, mas deve-se considerar tal uso dentro de todo o “sistema” que constitui o curso de água internacional, pois o impacto do uso não se irá cingir ao território do Estado que o leva a cabo. A troca contínua de informação e dados entre os Estados, constante do artigo 9º da Convenção, apresenta-se como uma ferramenta indispensável para a obtenção de um uso equitativo, assim como o dever de cooperação constante do artigo 8º, que visa assegurar a utilização ótima e a proteção adequada dos cursos de águas, visando, portanto, os mesmos objetivos que o número 1 do artigo 5º.

O princípio do uso equitativo e razoável consagrado na Convenção encontra-se dependente da cooperação entre Estados, sobretudo através de uma contínua troca de informações de dois sentidos entre Estados vizinhos, da realização de avaliações de impacto ambiental relativamente aos usos que o Estado considere que possam causar danos, de notificações prévias de um Estado ao outro sobre uma possível mudança nos seus usos que possa afetar o Estado-vizinho, entre outras ações.



A concretização deste princípio está dependente de todo um processo dinâmico e contínuo, pois o que hoje pode ser considerado como sendo um uso equitativo poderá já não o ser amanhã.

7. A relação existente entre o princípio da equidade e o princípio de não causar um dano significativo

A aplicação conjunta do princípio da equidade e do princípio de não causar um dano significativo é uma solução consensual hoje em dia, mas implica o surgimento de uma questão sobre a qual a doutrina se tem debruçado ao longo dos tempos e que tem sido objeto de diversas teorias, e que é a de saber qual dos dois princípios deve prevalecer quando conjuntamente aplicados. Esta foi uma das questões mais controversas que surgiram durante o processo de aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Diversos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais e que em parte contribuiu para o seu prolongado período de gestação, desde o início dos trabalhos de codificação pela Comissão de Direito Internacional até à sua adoção em 1997.

Tratam-se de dois princípios que subjazem às teorias restritivas da soberania, e que implicam a consideração dos interesses dos Estados ribeirinhos vizinhos, assim como não levar a cabo usos que lhes causem um dano substancial.

Os Estados a montante tendem a favorecer o princípio da utilização equitativa uma vez que este providencia mais margem de manobra para a realização de usos que possam ter impacto nos Estados a jusante, e os Estados a jusante tendem a favorecer o princípio de não causar um dano significativo por possibilitar a sua proteção contra usos do Estados a montante que possam ter um impacto negativo.

[Voltar ao índice](#)

Centrando-nos na Convenção, são os artigos 5º a 7º em particular que definem a relação existente entre o dever de utilização equitativa do curso de água e o dever de não causar um dano significativo, embora os artigos 20º a 23º, onde são estabelecidas obrigações ambientais para os Estados, também se relacionem com o artigo 7º.

Primeiramente, importa perceber qual o significado de “equidade” na Convenção. Não é equidade no sentido de justiça, de igualdade, de sinalagma. Tendo em conta o caso *Gabcikovo- Nagymaros*, a equidade deve ser entendida enquanto proporcionalidade, como se pode depreender do raciocínio do Tribunal Internacional de Justiça quando justifica o porquê da Checoslováquia não ter respeitado o direito da Hungria a um uso equitativo e razoável dos recursos do rio Danúbio²⁵.

Relativamente ao princípio de não causar um dano significativo, a regra geral do artigo 7º é uma regra que provém do costume internacional, e aplica-se a aspetos quantitativos e qualitativos das águas do curso de água internacional. O uso pode causar um dano em virtude do mesmo ter provocado uma redução no fluxo da água, podendo ser o caso, por exemplo, de uma diversão de água de um rio, uso este que já foi objeto de disputas entre Estados ribeirinhos em casos conhecidos já mencionados. Um dano também pode provir de um uso que altere negativamente a composição da água, originando um problema de qualidade da água.

Importa agora explicitar o significado de dano significativo. O Sexto Comité de trabalhos, numa declaração sobre o seu entendimento acerca da Convenção, clarificou que o termo “significativo” não é utilizado na Convenção no sentido de “substancial”, e que um dano significativo é

25 Caso *Gabcikovo-Nagymaros* (1997), para.73.



aquele cujos efeitos podem ser estabelecidos através de factos objetivos e cujos efeitos não são triviais na sua natureza, não sendo necessário que o dano atinja um nível substancial para ser considerado como um dano significativo²⁶.

O artigo 10º da Convenção não nos dá uma resposta certa sobre qual o princípio que deve prevalecer em geral, estatuidando no seu número 2 que “In the event of a conflict between uses of an international water-course, it shall be resolved with reference to articles 5 to 7, with special regard being given to the requirements of vital human needs.” Contudo, na sua parte final contém uma exceção implícita ao princípio do uso equitativo em função de um conceito indeterminado, visto que a Convenção não densifica o que se entendem por “vital human needs”. Assim, a prioridade de um dos princípios deve ser determinada através de uma análise casuística em que ambos os artigos devem ser conjugados?

A prática jurisprudencial e estadual não permite dar uma resposta certa sobre qual o princípio prevalecente²⁷, embora a doutrina maioritária, à luz da Convenção²⁸, afirme a prevalência do princípio da equidade sobre o do não causar um dano significativo.

26 DAVID FREESTONE/SALMON M.A SALMAN, *Ocean and Freshwater Resources*, In: DANIEL BODANSKY et al., *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford: Oxford University Press, 2007,p.353.

27 AMPARO SERENO, *O regime jurídico das águas internacionais, o caso das regiões hidrográficas luso- espanholas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian : Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2012,p.162.

28 Assim, DAVID FREESTONE/ SALMON M.A SALMAN, *Ocean and Freshwater Resources*, In: DANIEL BODANSKY et al., *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford: Oxford University Press, 2007,p.357; DOUGLAS FISHER,, *The Law of Governance of water resources*, p.199; PATRICIA WOUTERS/ SERGEI VINOGRADOV, *Current Developments in the Law relation to International Watercourses: Implications for Portugal*, In: *Revista Nação e Defesa*, Número 86, 2ª Série, Lisboa, 1998, Instituto de Defesa Nacional, p.140.

Como afirma Jutta Brunnée²⁹, a Convenção adota uma solução de compromisso. Assim, nos termos do número 1 do artigo 7º da Convenção, o princípio de não causar um dano significativo terá prevalência quanto a impedir que os Estados justifiquem a inobservância da obrigação de adotar a diligência devida para prevenir um impacto significativo transfronteiriço através do recurso ao princípio do uso equitativo. E nos termos do número 2 do artigo 7º, se um dano for causado independentemente da adoção da diligência devida, depreende-se que tal dano será justificável na parte em que resulta de atividades que se incluem no direito do Estado a um uso equitativo e razoável.

Resta-nos observar como é que a prática dos Estados e a jurisprudência vão estabelecer o equilíbrio entre o princípio da utilização equitativa e a obrigação de não causar um dano significativo.

8. Conclusão

Hoje há um reconhecimento cada vez mais crescente da situação de interdependência física na qual os Estados ribeirinhos se encontram, e da necessidade de adotar uma atuação baseada na cooperação entre os Estados no campo da gestão dos cursos de água internacionais, para adereçar os problemas atuais e futuros que a gestão dos cursos de água internacionais coloca. Passámos de uma gestão com ênfase na soberania territorial e na reciprocidade, para um modo de gestão que procura

29 JUTTA BRUNNÉ, *The Challenge to International Law: Water Defying Sovereignty or Sovereignty Defying Reality?*, In: *Revista Nação e Defesa*, Número 86, 2ª Série, Lisboa, 1998, Instituto de Defesa Nacional, p.61.



assegurar um desenvolvimento comum e sustentável através da atuação concertada e contínua dos Estados. É a atuação baseada na cooperação e na solidariedade entre Estados que permite assegurar a equidade intra-geracional e inter-geracional.

Tendo em conta a evolução do direito internacional da água no que concerne à gestão dos cursos de água internacionais, podemos afirmar que o princípio da utilização equitativa e razoável é a base e o guia da gestão presente e futura dos cursos de água. E tal princípio é aplicado conjuntamente com preocupações concernentes à proteção do ambiente e à prevenção da poluição, como se pode constatar no número 1 do artigo 5º da Convenção das Nações Unidas de 1997, segundo o qual a utilização equitativa e razoável de um curso de água internacional deve ser sustentável, e consistente com uma proteção adequada do mesmo.

A Convenção das Nações Unidas de 1997 codifica princípios gerais do direito internacional da água, dando um contributo de peso para o desenvolvimento do regime internacional para a proteção dos recursos de água partilhados. Através das suas normas procedimentais e substanciais, permite assegurar uma distribuição equitativa dos direitos e obrigações entre os Estados ribeirinhos. Uma gestão que vise a adoção de soluções equitativas, baseada na cooperação entre os Estados, assegura que as soluções serão implementadas de forma mais efetiva em virtude das mesmas resultarem de um consenso entre os Estados, onde foram tidos em conta os interesses e necessidades de cada um.

As decisões dos tribunais internacionais tiveram um importante papel na consolidação de regras de costume internacional. Dos casos que foram mencionados no presente artigo podemos observar que houve a utilização, pelos tribunais mencionados, dos mesmos princípios para a resolução de disputas relativas aos cursos de água internacionais, com

particular destaque para o princípio da utilização equitativa. Tal princípio não é somente uma regra, podendo antes ser caracterizado como um processo, em virtude da utilização equitativa não ser assegurada através de uma só atuação, pois os usos levados a cabo pelos Estados modificam-se, podem ter diferentes efeitos ao longo dos tempos, e os próprios cursos de água internacionais apresentam-se como um elemento dinâmico, e não estático. E quanto mais intensiva for a utilização de um curso de água internacional, mais intenso terá de ser o processo que permita assegurar uma a sua utilização equitativa.

Com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas de 1997, resta-nos agora esperar para ver como é que o princípio da utilização equitativa será aplicado futuramente pelos Estados na sua atuação, e pelos tribunais internacionais em futuros litígios entre Estados ribeiros.

Bibliografia citada

BRUNNÉÉ, Jutta, The Challenge to International Law: Water Defying Sovereignty or Sovereignty Defying Reality?, In: Revista Nação e Defesa, Número 86, 2ª Série, Lisboa, 1998, Instituto de Defesa Nacional, pp.51-66.

CAPONERA, Dante A., Principles of water law and administration: national and international, 2ª Edição, Londres: Taylor & Francis, 2007.

CASTRO, Paulo Canelas de, Sinais de (nova) modernidade no direito internacional da água, In: Revista Nação e Defesa, Número 86, 2ª Série, Lisboa, 1998, Instituto de Defesa Nacional, pp.101-129



CASTRO, Paulo Canelas de, The global challenge of sustainable water management: international and European Union law responses, In: Temas de integração, Coimbra: Almedina, Número 25, 2008, pp.95-133.

CUNHA, Luís Veiga da, Segurança internacional e Gestão dos Recursos Hídricos, In: Revista Nação e Defesa, Número 86, 2ª Série, Lisboa, 1998, Instituto de Defesa Nacional, pp.21-26.

DUPUY, Pierre-Marie, VIÑUALES, Jorge. E, Introduction au droit international de l'environnement, Bruxelas: Bruylant, 2015.

LAMMERS, G. Johan, International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses, Em: WINFRIED. Lang, HANSPETER. Neuhold, KARL. Zemanek Environmental protection and international law, Londres : Graham & Trotman, 1991.

FISHER, Douglas, The law and governance of water resources: the challenge of sustainability - Northampton : Edward Elgar, 2009.

FREESTONE, David & SALMAN, M.A Salmon, Ocean and Freshwater Resources, Em: BODANSKY, Daniel , BRUNNÉE, Jutta & HEY, Ellen, The Oxford handbook of international environmental law, Oxford : Oxford University Press, 2007, pp. 349-361.

MACCAFFREY, Stephen ,The law of international watercourses : non-navigational uses, Oxford : University Press, copy 2001.

SANDS, Philippe, PEEL, Jacqueline, Principles of international environmental law 3ª edição, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SERENO, Amparo, O regime jurídico das águas internacionais : o caso das regiões hidrográficas luso-espanholas, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian : Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2012.

SHELTON, Dinah, Equity, Em: BODANSKY, Daniel , BRUNNÉE, Jutta & HEY, Ellen, The Oxford handbook of international environmental law, Oxford : Oxford University Press, 2007, pp.640-662.

WOUTERS, Patricia, VINOGRADOV, Sergei, Current developments in the law relating to international watercourses : implications for Portugal, Nação de defesa, Lisboa, s.2n.86(Verão1998), pp.131-145.



IV. Recursos hídricos e propriedade

[Voltar ao índice](#)

A caducidade do direito de ação para reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos¹

GONÇALO BARGADO²

Resumo:

I. Introdução. II. O regime de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos – breve exposição. III. Da constitucionalidade de fixação de um prazo para a propositura da ação de reconhecimento do direito de propriedade – exame crítico. IV. Conclusões.

1 Trabalho realizado no âmbito da Pós-graduação em Direito da Água, do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 2016.

2 Licenciado em Direito e mestrando em Ciências Jurídico-Administrativas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



I. Introdução

1. A Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, diploma que estabelece a titularidade dos recursos hídricos³, veio consagrar – não de modo inovador, pois trata-se de matéria já anteriormente regulada pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro –, no seu artigo 15.º, um regime tendente ao reconhecimento judicial da propriedade privada detida sobre parcelas de leitos e margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, e sobre os quais recai uma *presunção de dominialidade*⁴.

Os termos do preceito em causa deixam, de imediato, entrever uma polarização entre conceitos e estruturas jurídicas distintas, senão mesmo dicotómicas, a saber: (i) direitos de propriedade privada e (ii) bens do domínio público. Efetivamente, os leitos, cuja definição é avançada pelo artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005, como o *“terreno coberto pelas águas, quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades”*, compreendendo-se na sua noção os *“mouchões, lodeiros, e areais nele formados por deposição aluvial”*, bem como a margem, i.e., *“uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas”* (cfr. artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005), integram o denominado *domínio público hídrico*, que, segundo o artigo 2.º da citada Lei, *“compreende o domínio público marítimo, o domínio*

3 Este complexo normativo entrou em vigor simultaneamente à entrada em vigor da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

4 A existência de uma presunção de dominialidade nem sempre foi uma questão pacífica, mas entendem, a nosso ver bem, DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES [*Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Público Hídrico (Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro)*, Coimbra Editora, Coimbra, 1978, p. 124], que o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, resolveu a contenda *“de modo a não poderem subsistir mais quaisquer dúvidas sobre a existência de tal presunção”*.

público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas”. Assim, as situações fácticas suscetíveis de preencher o *Tatbestand* ora em questão pressupõem a titularidade privada de bens que, à partida, estariam incluídos no domínio público e que, nessa senda, deveriam *a priori* consubstanciar *bens públicos*.

Este regime de reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens leva ínsita uma tensão essencial entre o *direito constitucional à propriedade privada*, consagrado no artigo 62.º da Constituição, e a previsão constitucional de um elenco não taxativo de bens do domínio público, cujo fundamento, poderia afirmar-se, reside na *utilidade pública inerente* de determinados bens para satisfazer necessidades coletivas⁵.

2. A tensão referida teve a sua catarse aquando a fixação de um *prazo*, instituído pelo artigo 15.º, n.º 1, da versão inicial da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, para o exercício do direito de ação judicial para reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de margens e leitos – 1 de janeiro de 2014. Esta inovação face ao regime constante do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, foi encarada pela doutrina como pernicioso⁶, tendo sido arguida a inconstitucionalidade do preceito por ofensa da garantia constitucional do direito de propriedade prevista no artigo 62.º da Constituição.

5 Cfr., neste sentido, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª ed., Coimbra, 1994, p. 888.

6 Cfr. Designadamente, JOÃO MIRANDA, “A Titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por Entidades Públicas”, in *Direito da Água*, Série Cursos Técnicos (3), ERSAR, Lisboa, 2013, pp. 172 e 173; também, MANUEL ANTÓNIO DO CARMO BARGADO, “O Reconhecimento da Propriedade Privada sobre Terrenos do Domínio Público Hídrico”, in *JULGAR on line*, 2013, pp. 13 e seguintes, disponível em www.julgar.pt.



De facto, e como se verá *infra*, findo o prazo estabelecido pelo legislador, os particulares que fossem proprietários de parcelas de leitos e margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, mas que, eventualmente, não intentassem a devida ação judicial para reconhecimento da sua propriedade, veriam os seus bens serem afetos *ex lege* ao domínio público hídrico, com a consequente alteração do *status* de proprietários que anteriormente detinham. Tal efeito jurídico seria tanto mais nefasto quanto para lograr fazer prova do seu direito de propriedade o legislador exigia aos particulares, e em rigor ainda exige atualmente, uma autêntica *diabolica probatio* que os obrigava a demonstrarem que o seu direito remontava ao século XIX, por razões que também adiante se explicitarão.

Em face das críticas suscitadas quanto à constitucionalidade da norma constante do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o legislador, dando eco àquelas, decidiu proceder à alteração desse normativo, através da Lei n.º 34/2014, de 19 de junho, modificando-o no sentido da supressão⁷ do prazo definido para o exercício do direito de ação judicial para o reconhecimento do direito de propriedade sobre margens e leitos.

3. Sucede, porém, que a alteração realizada à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, ocorreu sem qualquer exame substancial da (in)constitucionalidade da medida legislativa, à qual se assacava um caráter *expropriativo*, não tendo a doutrina, salvo o devido respeito, analisado

⁷ Note-se, contudo, que a eliminação do prazo não foi a única hipótese equacionada para dar resposta às preocupações que a doutrina e a comunicação social suscitaram. Com efeito, foi também avançada, pelo Projeto de Lei n.º 349/XII/2.ª do Partido Socialista, a *prorrogação do prazo* por dois anos para intentar a ação judicial de reconhecimento de propriedade sobre margens e leitos.

metodicamente os contornos da restrição ao direito de propriedade dos particulares a quem a norma se dirigia.

Concretamente, ficou por esclarecer se a regra legal referida operava uma *verdadeira e própria expropriação*, ainda que sob a forma de lei, ou se configurava uma *determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade*. Esta distinção não se mostra despicienda, pois que as consequências decorrentes de uma medida expropriativa e as resultantes de uma medida conformadora do conteúdo e limites do direito de propriedade são radicalmente diversas, originando a primeira qualificação, para o Estado, um dever automático de indemnizar os particulares afetados, ao passo que a segunda pode ou não gerar uma tal obrigação, sendo certo que, neste último caso, ainda que consubstancie uma conformação restritiva ilegítima do direito de propriedade a indemnização surge, apenas, como *ultima ratio*.

O presente texto visa justamente aquilatar os aspetos vindos de referir, esperando-se, deste modo, contribuir para uma discussão que, apesar de hodiernamente silente, pode facilmente ressurgir, conjeturando-se, assim, fornecer um mais preciso desenho dos contornos dos limites constitucionais que impendem sobre a atividade do legislador.

II. O regime de reconhecimento do direito de propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos – breve exposição

4. Como se mencionou anteriormente, a disciplina normativa *sub judice* encontra-se regulada no artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, preceito que encontra o seu direito antecessor no artigo 8.º



do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro. Trata-se de uma regra que dá corpo a “um dos pontos cruciais da problemática do domínio público hídrico, ou seja, o dos meios pelos quais podem os particulares obter o reconhecimento dos seus direitos de propriedade sobre parcelas de leitos ou margens públicos”⁸.

Causa, à partida, alguma perplexidade o facto de o legislador admitir que bens como as margens e os leitos, coisas públicas que segundo um *critério material de dominialidade*, relacionado com a consciência jurídica da sociedade atual, são perspetivadas pelos cidadãos como precisamente destinadas à satisfação de interesses coletivos impreteríveis⁹, possam validamente ser objeto mediato de um direito de propriedade.

No entanto, este regime é explicável pelo facto de até 31 de dezembro de 1864 não existir qualquer impedimento jurídico-público à aquisição do direito de propriedade sobre margens e leitos, uma vez que apenas na data indicada se procedeu, por decreto régio, à afetação dos leitos e das margens, prescrevendo o artigo 2.º desse diploma que são “do domínio público imprescritível, os portos do mar e praias e os rios navegáveis e fluviáveis, com as suas margens, os canais e valas, os portos artificiais e docas existentes ou que de futuro se construam”. Quanto às arribas alcantiladas, a norma ora em causa admite o reconhecimento da sua propriedade em virtude do disposto no Código Civil de 1867 – o Código de Seabra –, que entrou em vigor a 22 de março de 1868 e cujo artigo 380.º § 4.º dispunha que “as faces ou rampas e os capelos dos

8 Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Público Hídrico (Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro)*, Coimbra, 1978, p. 124.

9 Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, 2006, pp. 292 e seguintes.

cômoros, valadas, tapadas, muros de terra ou de pedra e cimento erguidos artificialmente sobre a superfície do solo marginal, não pertencem ao leito ou álveo da corrente, nem estão no domínio público, se á data da promulgação do Código Civil não houverem entrado nesse domínio por forma legal”.

Segundo Marcello Caetano, subjacente a todo este regime está a ideia de que “no momento em que uma determinada lei vem dispor que certas categorias de coisas são dominiais, quando elas até aí o não eram, o preceito legal não pode ter a eficácia de fazer automaticamente incluir no domínio do Estado todas as coisas enquadráveis naquelas categoriais: se elas já pertenciam ao património do Estado, integram-se automaticamente no seu domínio público; mas se eram propriedade particular, como tais têm de continuar, enquanto não forem expropriadas mediante adequada indemnização, pois o contrário equivaleria pura e simplesmente a um confisco”¹⁰.

5. Diga-se, necessariamente *en passant*, pois a questão afigura-se demasiadamente complexa para aqui ser tratada com segurança e em toda a sua extensão, que temos algumas dúvidas quanto à constitucionalidade da admissão legislativa do reconhecimento de propriedade privada sobre parcelas de *leitos*. Efetivamente, o artigo 84.º n.º 1, da Constituição, integra expressamente estes últimos no domínio público, como de resto o fazia a Constituição de 1933, pelo que surge evidente uma intenção constituinte de integração de tais bens no património público do Estado e de os apartar do uso exclusivo por particulares¹¹.

10 Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual*, Vol. II, p. 901/902.

11 Aliás, como sublinha ANA RAQUEL MONIZ [*O Domínio Público*, p. 186], essa intenção resulta também da disciplina infraconstitucional, bastando atentar no artigo



É certo que a Constituição, ao consagrar uma garantia do direito de propriedade privada (cfr. artigo 62.º), tem de ter em conta os direitos de propriedade constituídos em data anterior ao seu início de vigência. Porém, segundo intuímos, esses direitos de propriedade não podem ser compreendidos à luz dos fundamentos jurídicos vigentes à época em que foram criados. Nas palavras de Miguel Galvão Teles, “o acto constituinte não é, na origem, *lex posterior, mas lex nova*, perante a qual – e da sua perspectiva – as normas precedentes se tornam *vetera leges*”, podendo tal ato interpretar o passado jurídico segundo uma modalidade de *negação* ou de *reconhecimento*. O critério, quanto à Constituição de 1976 e relativamente ao direito ordinário, consta do seu artigo 290.º, n.º 2, *i.e.*, esse direito “mantém-se, desde que não seja contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados”. Nestes termos, “[n]ão só assim o sistema jurídico inclui normas passadas, como a relevância destas e a sua contextura e interrelação mudam com a introdução de uma *lex nova*. E, se bem que esta envolva sempre ruptura da continuidade, a unidade do sistema, com outra configuração, reconstrói-se *ex post*, a partir dela”¹².

Nesta senda, também os títulos de propriedade teriam, segundo pensamos, de encontrar justificação na *lex nova*, justificação que, a ser encontrada, configuraria uma *retitulação* da vigência passada do direito

16.º da Lei n.º 54/2005, a qual prevê não apenas um direito de preferência do Estado nas hipóteses de alienação dos terrenos em questão, mas também a possibilidade de expropriação dos mesmos sempre que tal se revele necessário em vista da submissão ao regime da dominialidade pública.

12 Cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, “Temporalidade Jurídica e Constituição”, in *Escritos Jurídicos*, Vol. II, Coimbra, 2014, pp. 366/367; vide, também, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 957 e seguintes.

pretérito, quanto à sua relevância futura¹³. Ora, o problema quanto aos títulos de propriedade que incidam sobre parcelas de *leitos* está em que essa justificação não só inexistente, como é expressamente excluída pela Constituição.

Segundo nos parece, é justamente este raciocínio, ainda que o mesmo tenha sido tão-só pressentido e não sistematizado nestes moldes, que está na base de certa doutrina espanhola que entendeu que a Constituição de 1978, ao determinar a inclusão no domínio público da zona marítimo-terrestre e praias (cfr. artigo 132.º, n.º 2), implicava a conversão dos direitos de propriedade privada em direitos concessionais, e que subjaz à solução preconizada pela *Ley de Costas*, aprovada pela *Ley 22/1988, de 29 de julho*, a qual prevê não a manutenção do direito de propriedade dos particulares, mas sim a compensação dos mesmos por via da previsão de um direito a exigir a conversão do seu direito de propriedade num direito de ocupação e aproveitamento pelo prazo de 30 anos, prorrogável pelo mesmo período e com dispensa de pagamento de qualquer taxa¹⁴.

Para terminar este passo, uma vez que, como se mencionou, este não é o local para desenvolver aturadamente o problema, deixa-se uma *provisória* – porque assenta mais em dúvidas do que em certezas – conclusão: o reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de *leitos* não encontra fundamento na ordem constitucional instituída pela Constituição de 1976, pelo que, *summo rigore*, tais títulos teriam *caducado*, verificando-se uma anómala e invulgar *expropriação ex cons-*

13 Cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, “Temporalidade Jurídica”, p. 367.

14 Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público*, pp. 184/185.



titutionem. No entanto, porque a Constituição não deixou de tutelar a propriedade privada e, também assim, a propriedade privada constituída em época anterior à sua entrada em vigor, sempre surgiria na esfera jurídica dos particulares uma pretensão indemnizatória atendível e imposta pelos princípios constitucionais.

Todavia, não tem sido este o entendimento do nosso legislador, nem o da *praxis* jurídica. Cumpre perguntar, contudo, se não está o legislador infraconstitucional vinculado a conformar a ordem da propriedade em termos de a respetiva disciplina normativa se coadunar plenamente com as valorações constitucionais relativas à dominialidade pública.

6. Recentrando, as referências temporais utilizadas pelo legislador na definição do regime probatório para o reconhecimento do direito de propriedade sobre margens e leitos firmaram-se, precisamente, nas datas indicadas *supra*, devendo os interessados em tal reconhecimento “*provar documentalmente que tais terrenos eram, por título legítimo, objeto de propriedade particular ou comum*” antes de 31 de dezembro de 1864 ou, no caso de propriedade sobre arribas alcantiladas, de 22 de março de 1868 (cfr. artigo 15.º, n.º 2, da Lei n.º 54/2005).

Sem prejuízo, ainda que o interessado não disponha dos documentos suscetíveis de comprovar a propriedade, é-lhe oferecida a possibilidade de comprovar a propriedade por via da demonstração de que, antes daquelas datas, “*os terrenos estavam na posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa*” (cfr. artigo 15.º, n.º 3, da Lei n.º 54/2005).

Por outro lado, na circunstância de o interessado não se encontrar em condições de fazer prova do seu direito de propriedade, nos termos já explicitados, porque “*os documentos anteriores a 1864 ou 1868, conforme os casos, se tornaram ilegíveis ou foram destruídos, por incêndio ou facto equivalente ocorrido na conservatória ou registo competente*”, mas alcançar provar que, antes de 1 de dezembro de 1892 – data a publicação do Decreto n.º 8, o qual procedeu à organização dos Serviços Hidráulicos –, os terrenos eram objeto de propriedade ou posse privadas, beneficia de uma presunção *iuris tantum* a seu favor (cfr. artigo 15.º, n.º 4, da Lei n.º 54/2005).

Por último, o particular poderá obter o reconhecimento da propriedade privada sobre margens e leitos sem ter de cumprir com o difícil regime probatório descrito quando estejam em causa terrenos: (a) que hajam sido objeto de um ato de desafetação do domínio público hídrico; (b) que ocupem as margens dos cursos de água previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, não sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias; ou, (c) que estejam integrados em zona urbana consolidada como tal definida no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, fora da zona de risco de erosão ou de invasão do mar, e se encontrem ocupados por construção anterior a 1951, documentalmente comprovado (cfr. artigo 15.º, n.º 5, da Lei n.º 54/2005).

O regime apresenta-se, apesar de tudo, equilibrado, na medida em que concede aos particulares várias modalidades de produção de prova atendendo às distintas dificuldades que podem encontrar aquando essa demanda. Realce-se, em concreto, a possibilidade de reconhecimento da propriedade privada caso se demonstre que os terrenos foram man-



tidos em posse pública pelo período necessário à formação da usucapião (cfr. artigo 15.º, n.º 3, da Lei n.º 54/2005), modalidade que João Miranda qualifica de autêntica “válvula de escape” face à anterior previsão de um prazo para intentar a ação de reconhecimento e, acrescentamos nós, perante a *diabolica probatio* prefigurada no artigo 15.º, n.º 2, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro¹⁵.

7. Por contraposição ao regime constante do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, o artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, *inovou* quanto a dois aspetos: 1) o reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens do domínio hídrico passa a ser realizado pelos tribunais e não pela Administração Pública, sendo esta modificação certa, pois o reconhecimento da propriedade privada está compreendido na reserva de jurisdição, constituindo um ato materialmente jurisdicional¹⁶; 2) o estabelecimento de um *prazo de caducidade*¹⁷ para o exercício do direito de ação judicial tendente ao reconhecimento da propriedade sobre aqueles bens, prazo este que já se viu ter sido suprimido pela Lei n.º 34/2014, de 19 de junho, mas que constitui o objeto mediato das páginas subsequentes.

15 Cfr. JOÃO MIRANDA, “A Titularidade”, p. 175.

16 Cfr. *Idem*, p. 171; Na vigência do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, entendia-se que a Administração Pública era competente para determinar se um bem era ou não do domínio público, ficando reservada aos tribunais judiciais a competência para reconhecer se os bens pertenciam ao particular. Como realçavam DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES [*Comentário à Lei*, p. 125], a distinção era artificial, uma vez que “o reconhecimento de que uma parcela do terreno é propriedade privada implica forçosamente a sua não sujeição a um regime de dominialidade pública”.

17 Cfr., neste sentido, JOSÉ MIGUEL JÚDICE e JOSÉ MIGUEL FIGUEIREDO, *Ação de Reconhecimento da Propriedade Privada sobre Recursos Hídricos*, Coimbra, 2014, pp. 32/34, radicando a qualificação do prazo na *ratio* do mesmo, isto é, “a pretensão estadual de introduzir certeza e segurança jurídica no que à titularidade dos terrenos contíguos ou sobranceiros aos recursos hídricos diz respeito”.

III. Da constitucionalidade de fixação de um prazo para a propositura da ação de reconhecimento do direito de propriedade – exame crítico

1.1. Enquadramento

8. Não obstante a eliminação do prazo máximo para o exercício do direito de ação para reconhecimento da propriedade sobre leitos e margens públicos, constante da primitiva versão da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, a verdade é que as suas implicações ao nível do Direito Constitucional carecem ainda de uma análise mais profunda.

Assevera João Miranda que tal solução “*ofende a garantia constitucional do direito de propriedade privada, consagrada no artigo 62.º da Constituição, e da autonomia privada, que se infere dos princípios constitucionais da igualdade, da liberdade, da propriedade privada, da liberdade de trabalho e da liberdade de empresa*”, não podendo a norma em questão, na opinião do autor, “*deixar de ser encarada como uma medida legislativa expropriativa do direito de propriedade dos particulares que não exercerem o direito de ação judicial até 1 de janeiro de 2014 pois, mesmo que venham a estar em condições de proceder à prova documental depois dessa data, ficam privados do direito e nem sequer terão direito a perceber qualquer tipo de indemnização como, aliás, importaria o n.º 2 do artigo 62.º da Constituição*”¹⁸ [itálico nosso].

O raciocínio afigurar-se-ia linear: se uma qualquer norma pode implicar, a prazo, a supressão da propriedade, não prevendo qualquer indemnização a título de compensação pelo sacrifício dos particulares afetados,

18 Cfr. JOÃO MIRANDA, “A Titularidade”, p. 172 e 173; no mesmo sentido, MANUEL ANTÓNIO DO CARMO BARGADO, “O Reconhecimento”, pp. 13 e seguintes, disponível em www.julgar.pt.



viola o artigo 62.º, n.º 2, da Constituição, o qual dispõe que “a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”. Ocorre, porém, que este juízo parte de uma premissa que não se mostra inequívoca. O axioma é, simplesmente, o de que o ato público que redunde sequer numa possibilidade de extinção do direito de propriedade consubstancia uma genuína expropriação. Será assim?

A medida legislativa *sub judice*, pese embora tivesse por efeito *eventual* a privação de direitos de propriedade validamente constituídos à luz do direito anterior, não determinava *ipso iure* essa perda, antes se estruturando, pelo menos à primeira vista, em termos de alterar o *direito objetivo*, e com aparente distanciação dos vários direitos de propriedade detidos naquelas condições. Mais ainda, a regra em causa não revelava – ao contrário do que sucede *v.g.*, na expropriação por ato administrativo – uma intenção inderrogável de supressão daqueles direitos, antes se encontrando inserida, precisamente, numa disciplina propensa ao seu reconhecimento¹⁹. Deste modo, a dúvida que aqui se coloca é se esta particular tessitura não modifica senão a conclusão referida *supra*, pelo menos o seu alcance.

9. Na resolução do problema enunciado é fundamental a distinção entre *expropriação proprio sensu* e *determinação do conteúdo e limites do direito fundamental*. É que enquanto a primeira forma de afetação da propriedade se revela indiscutivelmente uma *restrição total* do direito

19 Repare-se, a propósito, no que escreve FERNANDO ALVES CORREIA [As *Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Separata do Vol. XXIII do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1982, p. 78]: “[i]mporta referir que um elemento essencial do conceito de expropriação (...) é a presença de um acto consciente e intencionalmente dirigido contra os direitos patrimoniais do particular”.

fundamental de propriedade, gerando um dever de indemnizar *ope legis*, nos termos do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição, já a determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade, quando se encerre nos limites impostos pelos princípios constitucionais e, em última análise, pelo artigo 18.º da Constituição – aplicável ao direito de propriedade enquanto *direito análogo aos direitos, liberdades e garantias*²⁰ –, não origina, sequer, qualquer dever de indemnizar.

As consequências advindas desta precisão conceptual são, para o tema sob análise, de crucial relevância. Se o legislador estipular um prazo de caducidade para o exercício do direito de ação para reconhecimento de propriedade privada sobre leitos e margens, prefiguram-se, adiante-se desde já, três hipóteses: (i) está-se na presença de uma *expropriação sob a forma de lei*, gerando-se um dever de indemnizar *ex lege*; (ii) a norma conforma, com *potenciais* consequências restritivas, o conteúdo do direito de propriedade, mas fá-lo com inobservância das exigências colocadas pelo disposto no artigo 18.º da Constituição, sendo, então, inconstitucional e gerando um dever de indemnizar que, todavia, carece de ser efetivado judicialmente após declaração de inconstitucionalidade; (iii) a prescrição legal mais não faz do que *desenvolver* o direito de propriedade, não padecendo de inconstitucionalidade por se afigurar uma restrição legítima, inexistindo, assim, por parte do Estado, um dever de indemnizar os proprietários.

Vejamos, pois.

20 Cfr., assim, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007, p. 800; RUI MEDEIROS, Anotação ao artigo 62.º, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, Tomo I, 2010, p. 1252; FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2006, p. 667; já em sentido diverso, MARIA LÚCIA AMARAL, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra, 1998, p. 570, para quem apenas o direito à justa indemnização consagrado no n.º 2 do artigo 62.º da Constituição seria um autêntico direito análogo aos direitos, liberdades e garantias.



1.2. Expropriação ou determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade?

10. O artigo 62.º da Constituição consagra, essencialmente, uma dupla garantia fundamental da propriedade privada²¹. Em pormenor, estabelece-se uma *garantia institucional/objetiva* e uma *garantia individual/subjetiva*, consistindo a primeira num comando dirigido ao legislador impondo a criação de normas que permitam caracterizar o direito individual como propriedade privada, possibilitando-se, desta forma, a sua efetiva existência e capacidade funcional, e materializando-se a segunda numa *função de defesa* contra os poderes públicos, verdadeiro *punctum saliens* do direito de propriedade²², e dirigindo-se não apenas ao legislador, mas igualmente à Administração e demais entidades públicas (cfr. artigo 18.º, n.º 1, da Constituição)²³.

11. Sem prejuízo do que se acaba de afirmar, deve ter-se presente que “o direito de propriedade não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos limites e nos termos previstos e definidos noutros lugares da Constituição”²⁴.

21 Cfr. RUI MEDEIROS, Anotação ao artigo 62.º, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição*, Tomo I, pp. 1243; FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual*, Vol. I, pp. 667/668.

22 Cfr., assim, RUI MEDEIROS, Anotação ao artigo 62.º, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição*, Tomo I, pp. 1243; MARIA ELIZABETH MOREIRA FERNANDEZ, *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (Aproximação ao Estudo da Estrutura e das Consequências das “Leis-Reserva” Portadoras de Vínculos Ambientais)*, Coimbra, 2001, pp. 170.

23 Cfr., neste sentido, FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual*, Vol. I, pp. 667/668; RUI MEDEIROS, Anotação ao artigo 62.º, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição*, Tomo I, pp. 1243; MARIA ELIZABETH MOREIRA FERNANDEZ, *Direito ao Ambiente*, pp. 169/170.

24 Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, Vol. I, p. 801.

Repare-se que a inserção sistemática do artigo 62.º na Constituição, *i.e.*, a sua inclusão no âmbito dos direitos *económicos, sociais e culturais*, bem como a circunstância de ser votada à propriedade uma proteção “*nos termos da constituição*” (cfr. 62, n.º 1), revela uma implícita *vinculação social*²⁵ da propriedade, enquanto instrumento de realização da democracia económica, social e cultural (cfr. artigo 2.º), de promoção da igualdade entre os portugueses [cfr. artigo 9.º, alínea e)] e de correção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento [cfr. artigos 81.º, alínea b), 103, n.º 1, e 104.º], naquilo que é a outra face do direito de propriedade e em consonância com a generalidade das constituições europeias²⁶. Aliás, mesmo no plano filosófico, a contraposição binária entre uma conceção individualista e uma conceção social de propriedade não é, sequer, válida, uma vez que “[o] que existe é, pois, apenas a contraposição entre a propriedade, como expressão da liberdade do proprietário, e o princípio social, como expressão da liberdade do não proprietário”. Com efeito, “[a] propriedade privada é sempre individualista ou não chega sequer a ser propriedade; ao mesmo tempo, a justificação da propriedade privada apela necessariamente ao princípio social”²⁷.

12. Ainda que da norma constitucional não se extraia uma imposição expressa direcionada ao legislador para que este defina o conteúdo e limites do direito de propriedade privada, ao contrário do que ocorre, *v.g.*, com o artigo 14.º, n.º 1, da *Grundgesetz*, não se está automatizado a concluir pela sua impossibilidade, podendo o legislador, efeti-

25 Cfr., acerca da vinculação social da propriedade, FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual*, Vol. I, pp. 677 e seguintes.

26 Cfr. RUI MEDEIROS, Anotação ao artigo 62.º, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição*, Tomo I, pp. 1242/1243; e, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*, Coimbra, 2007, p. 986.

27 Cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação*, p. 954.



vamente, “determinar restrições mais ou menos profundas ao direito de propriedade”²⁸, designadamente para cumprir com a mencionada função social da propriedade e para dar cumprimento ao projeto económico, social e político previsto na Constituição²⁹.

A garantia da propriedade atrás definida não concede uma petrificação dos direitos de propriedade constituídos, na medida em que estes se têm de compatibilizar com outros propósitos da ordem jurídico-constitucional³⁰, assim se compreendendo a admissibilidade constitucional expressa da expropriação que, apesar de configurar uma autêntica restrição ao direito fundamental de propriedade, se tem por legítima, desde que a sua efetivação observe certas exigências formais e materiais impostas pelo Estado de Direito.

Deste modo, é agora claro, as medidas que afetem o direito de propriedade não são, todas elas, inconstitucionais, sendo-o somente aquelas que realmente restrinjam o direito de propriedade em desrespeito dos limites fixados pelos princípios constitucionais, e principalmente pelo princípio da proporcionalidade.

13. Atentas estas considerações gerais, está-se já em condições de descortinar se a solução equacionada pelo primitivo artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, se deveria qualificar como uma medida expropriativa ou, diferentemente, como uma determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade.

28 Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual*, Vol. I, p. 675.

29 Cfr. *Idem*, *ibidem*.

30 Cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação*, p. 853.

Ora, a norma em causa intervinha primariamente na definição da posição processual dos particulares proprietários de terrenos situados em parcelas de leitos e margens, ou seja, operava um recorte concreto na *dimensão processual do direito fundamental de propriedade*, limitando a possibilidade de efetivação do mesmo por via da oposição de um prazo de caducidade ao direito de *ação judicial* para reconhecimento da propriedade. Independentemente da discussão, relevante na dogmática jus-fundamental, de saber se os direitos adjetivos derivam essencialmente dos direitos substantivos constitucionais³¹ ou se são eles próprios autónomos direitos subjetivos, sempre se dirá que o preceito legal sob análise tinha como *prima intenzione* desenvolver um aspeto processual íntima e especificamente relacionado com o direito fundamental de propriedade, resultando numa alteração da *latitude* desse direito – na sua dimensão adjetiva, repita-se – no ordenamento jurídico-português.

Segundo se crê, esta conformação de um aspeto processual do direito fundamental de propriedade configura, ainda, uma determinação do seu conteúdo e limites³². O que não equivale a afirmar a natureza não restritiva da medida legislativa *sub judice*, pois a caducidade do direito de ação para reconhecimento da propriedade privada sobre leitos e margens redundava, obviamente, numa restrição desse direito, que passa a estar *temporalmente condicionado* correndo, *a posteriori*, o risco

31 Nota ROBERT ALEXY que esta começou por ser a posição do *Bundesverfassungsgericht*, sendo interessante verificar que o primeiro caso do Tribunal de Karlsruhe a ser decidido nesse sentido dizia, justamente, respeito à proteção processual efetiva do direito de propriedade enquanto dimensão desse mesmo direito constitucional – vide *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2010, p. 318.

32 Não se perca de vista, no entanto, que se está em face, não de uma definição dos poderes e deveres do proprietário relativos à capacidade funcional do direito de propriedade, mas sim de uma configuração normativa processual destinada a moldar a possibilidade do seu exercício.



de não poder ser reconhecido judicialmente. Simplesmente, a restrição pode ou não ser legítima consoante cumpra com os requisitos previstos no artigo 18.º da Constituição³³.

14. Acresce que o carácter conformador do direito de propriedade que ora se imputa ao antigo artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, é indiciado pelo facto de o *telos* legislativo subjacente consistir numa pretensão de estabilização do catálogo dos bens pertencentes ao domínio público³⁴ e não de supressão da propriedade dos particulares. Repare-se que, em boa verdade, a expropriação traduz-se na *eliminação intencional* do objeto do direito fundamental de propriedade e não apenas numa sua restrição³⁵; diversamente, a determinação do conteúdo e limites do direito integra-se no processo que conduz à

33 Note-se que aqui se diverge, de algum modo, do entendimento de MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO [*A Justificação*, p. 990]. O autor parece distinguir as restrições do direito de propriedade e as determinações do seu conteúdo e limites aplicando como critério fulcral, para o efeito, um critério temporal. Assim, consoante as normas que alteram o regime do direito afetassem ou não posições jurídicas constituídas ao abrigo de um regime anterior haveria, respetivamente, restrição ou mera determinação do conteúdo do direito fundamental. Porém, pensamos ser metodologicamente mais correto perspetivar essas normas como correspondendo ainda a um desenvolvimento do direito de propriedade que, consoante os casos, poderá ou não constituir uma restrição do direito fundamental – *vide*, a propósito, JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra, 2010, pp. 172 e seguintes, rejeitando uma pura dicotomia concetual entre desenvolvimento dos direitos fundamentais e restrição dos mesmos, colocando antes a tónica na intensidade da afetação do direito fundamental para distinguir entre desenvolvimento não restritivo, desenvolvimento restritivo e restrição *stricto sensu*.

34 De facto, pode ler-se na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 19/X/I que *“a proteção dos direitos privados não deveria ir tão longe que pudesse gerar a instabilidade permanente da base dominial, continuando-se a permitir indefinidamente a invocação de direitos privados anteriores a 1864 ou 1868”*.

35 Uma restrição parece pressupor que ainda resta algo do direito fundamental. Ora, a expropriação consome esse direito em absoluto, nada ficando da posição subjetiva, nem mesmo a titularidade.

definição da posição jurídica e a cuja salvaguarda o respetivo titular detém um direito fundamental³⁶.

Ultrapassada que está a conceção clássica da expropriação, devendo uma medida expropriativa ser hoje definida em função de critérios materiais, com indiferença quanto à forma do ato que a exprime³⁷, não restam dúvidas de que também a lei se pode revelar materialmente expropriativa. Não obstante, para que assim seja, a privação do objeto da propriedade tem de se mostrar corolário *direto* da medida adotada e não um seu produto meramente possível ou eventual. Isto é, não se nega que as normas jurídicas podem ter carácter restritivo ainda que o prejuízo da liberdade seja meramente potencial³⁸, mas para que se possa falar de uma verdadeira expropriação sob forma de lei não basta que a alteração do regime da propriedade se configure como hipótese, antes se requerendo um *prejuízo atual* e um *nexo de causalidade* entre esse prejuízo e a lei expropriativa. Características que, parece evidente, não estão presentes no artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

15. Considerando-se ter inexistido, *in casu*, uma autêntica expropriação do direito de propriedade privada, mas tão só uma configuração restritiva desse direito levada a cabo pelo legislador ordinário, a ser violado o princípio da proporcionalidade (cfr. artigo 18.º, n.º 2, da Constituição) existiria tão-somente inconstitucionalidade, não tendo o particular, contrariamente ao que vem sustentando a nossa doutrina, um direito automático à indemnização prevista no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição³⁹.

36 Cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação*, p. 1018.

37 Cfr. *Idem*, p. 1016.

38 Cfr. JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições*, pp. 242 e seguintes.

39 Cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação*, p. 1021.



É verdade que o preceito referido encerra uma *garantia de valor*, estipulando que em caso de ablação de direitos de propriedade há lugar, *ipso iure*, a indemnização. No entanto, uma tal garantia deve operar, apenas, a título *subsidiário*, na medida em que a configuração constitucional do direito fundamental de propriedade deixa entrever uma preferência por uma sua conceção como um direito de defesa ou, na terminologia de Miguel Nogueira de Brito, como “*garantia de permanência*” (cfr. artigo 62.º, n.º 1).

“Na verdade, e antes de mais, o direito fundamental de propriedade é um direito pessoal sobre um bem patrimonial. Por isso, o proprietário só tem de suportar a conversão de valores patrimoniais e assistir à transformação do seu direito de propriedade num direito ao pagamento de uma justa indemnização quando esteja em causa uma agressão justificada pela necessidade de afectação dos bens a uma função socialmente mais elevada”⁴⁰.

Destarte, fosse o artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, na sua versão original, uma norma que operava uma restrição *ilegítima* do direito de propriedade dos particulares, estes deveriam, em primeira linha, empreender afastar a lesão do seu direito, procurando mantê-lo e, posteriormente, se por algum acaso não sucedessem na defesa concreta da sua propriedade, deveriam ser ressarcidos com fundamento em responsabilidade civil extracontratual do Estado.

16. Quanto à efetiva constitucionalidade da medida legislativa *sub judice*, diga-se apenas, em jeito de conclusão, que a sua desproporcionalidade não é, de todo, clara e patente.

⁴⁰ Cfr. RUI MEDEIROS, Anotação ao artigo 62.º, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição*, Tomo I, pp. 1261.

Por um lado, a mesma revela-se *adequada e necessária* ao fim que o legislador intenta prosseguir, sendo certo que o Tribunal Constitucional já se pronunciou colateralmente sobre a matéria tendo afirmado que “a fixação de um prazo máximo para a propositura da ação de reconhecimento (...) é um elemento indispensável à estabilização da base dominial”⁴¹. Acresce que, quanto à *razoabilidade* dos meios para atingir os fins propostos, o Estado deve poder limitar no tempo a invocação de direitos de propriedade sobre parcelas de leitos e margens, “visto estarem em causa coisas que o legislador, em cumprimento do mandato constitucional inscrito no artigo 84.º, n.º 1, alínea f), considera proporcionarem utilidade pública merecedora de um estatuto e de uma proteção especiais”⁴². Com efeito, a intenção legislativa em questão é ainda expressão da vinculação social da propriedade a que atrás se aludiu, propriedade essa cujo desdobramento individualista não se sobrepõe aos restantes interesses constitucionais.

IV. Conclusões

(i) A Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, procedeu a uma reformulação do anterior regime de reconhecimento judicial da propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens, prevendo, na sua versão inicial, um prazo de caducidade para o exercício do direito de ação tendente a esse reconhecimento de propriedade.

41 Cfr. Acórdão n.º326/2015, proc. n.º 718/14, de 23 de junho de 2015, disponível em www.tribunalconstitucional.pt

42 Cfr. *Idem*.



(ii) Além de rodeado por uma certa pressão mediática, esse aspeto inovador foi alvo de irreduzíveis críticas doutrinárias, assacando-se-lhe um cariz expropriativo ofensivo da garantia constitucional contida no artigo 62.º da Constituição e que, em última análise, conduziu à eliminação ulterior desse prazo máximo pelo legislador.

(iii) Porém, tal medida legislativa, querendo conformar a *dimensão processual do direito fundamental de propriedade*, destinando-se a ajustar a possibilidade do seu exercício quando o objeto do direito consista em parcelas de leitos e margens que, à partida e por imposição constitucional (cfr. 84.º da Constituição), deveriam integrar o domínio público hídrico, mais não era do que uma *determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade* e não uma genuína expropriação.

(iv) Tratando-se, contudo, de uma conformação legislativa restritiva do direito fundamental de propriedade, a sua legitimidade estava condicionada à integral observância das exigências contidas no artigo 18.º da Constituição e, em especial, ao cumprimento do princípio da proporcionalidade.

(v) A exatidão da qualificação concetual implica, de imediato, uma alteração do processo adequado a garantir o direito fundamental, estando o particular afetado, então, obrigado a combater a eventual inconstitucionalidade existente e a procurar judicialmente a reconstituição *in natura*, operando a *garantia de valor* prevista no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição tão-só a título subsidiário.

(vi) Seja como for, a desproporcionalidade da medida legislativa não se afigura evidente, uma vez que a mesma é *adequada e necessária* ao fim que o legislador intenta prosseguir, havendo, também, bons motivos para admitir a *razoabilidade* dos meios para atingir os fins propostos.

Bibliografia

Ana Raquel Moniz, *O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006

Diogo Freitas do Amaral e José Pedro Fernandes [Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Público Hídrico (Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro), Coimbra Editora, Coimbra, 1978

Fernando Alves Correia, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Separata do Vol. XXIII do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1982

Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2006

João Miranda, “A Titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por Entidades Públicas”, in *Direito da Água*, Série Cursos Técnicos (3), ERSAR, Lisboa, 2013

Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, Tomo I, 2010

Jorge Reis Novais, *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

José Miguel Júdice e José Miguel Figueiredo, *Acção de Reconhecimento da Propriedade Privada sobre Recursos Hídricos*, Almedina, Coimbra, 2014

Manuel António do Carmo Bargado, “O Reconhecimento da Propriedade Privada sobre Terrenos do Domínio Público Hídrico”, in *JULGAR on line*, 2013, disponível em www.julgar.pt



Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1994

Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998

Maria Elizabeth Moreira Fernandez, *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (Aproximação ao Estudo da Estrutura e das Consequências das “Leis-Reserva” Portadoras de Vínculos Ambientais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001

Miguel Nogueira de Brito, *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2007

Miguel Galvão Teles, “Temporalidade Jurídica e Constituição”, in *Escritos Jurídicos*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2014

Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2010

A dimensão municipal do domínio público hídrico. Aspectos jurídicos face à natureza sui generis da água¹

ROSA AFONSO²

O Homem destrói a qualidade da água que precisa para a sua sobrevivência.

Cria, por isso, mecanismos que limitam o uso deste bem essencial à vida.

“A água de boa qualidade é como a saúde ou a liberdade: só tem valor quando acaba”.

Guimarães Rosa

“domínio público significa quer a categoria das coisas públicas, quer os poderes da Administração sobre os bens apropriados, sobre certos espaços sujeitos à mera soberania do Estado e, em sentido lato, sobre as próprias coisas particulares (servidões administrativas) “

Marcello Caetano



Resumo

O acesso à água tem levado a humanidade a desenvolver um esforço cíclico no sentido de dominar os caudais, captar, tratar e armazenar a água, a fim de a tornar potável, tendo, posteriormente, construído e desenvolvido uma complexa rede de distribuição deste recurso vital. A apropriação, captação, purificação e distribuição da água tem-se tornado um importante negócio que move milhões de euros, designadamente, nos países mais desenvolvidos. Todavia, quanto maior é a escassez de água potável, mais se tornam visíveis os conflitos e se intensifica a luta pelo acesso ao uso e gestão da água. A responsabilidade supra-individual (coletiva) e uma responsabilidade individual, tornou imperativa a delimitação do acesso, uso e gestão da água, tanto à superfície, como em profundidade, acumulada nos lençóis freáticos. A partir do século XIX por toda a Europa, os efeitos do crescimento da população e da sua concentração urbana, não apenas ao nível do aumento do consumo de água, mas sobretudo quanto à necessidade de serviços de abastecimento e saneamento capazes de garantir que a água chega em quantidade e qualidade suficientes às populações urbanas, conduzem à criação, em Portugal, das primeiras formas de administração com o propósito da gestão equitativa das águas e a construção e gestão de infra-estruturas que garantam a satisfação de necessidades, individuais e colectivas. O renovado quadro legislativo proporcionado pela publicação da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos e a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, que aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, estabelecendo as bases e o quadro institucional e, por outro lado, a apetência da iniciativa privada por um setor tradicionalmente relegado para uma gestão pouco auspiciosa dos municípios traduzem a importância que o designado setor da água suscita e a necessidade da união de esforços entre as diversas entidades num país de assimétricos recursos.

[Voltar ao índice](#)

Abstract

Water access has led humanity to develop a cyclopic effort to dominate the flow, capture, treatment and the water storage to make it drinkable, and subsequently built and developed a complex distribution system of this vital resource. The appropriation, capture, purification and distribution of water has become an important business that moves millions of euros, particularly in more developed countries. However, as greater is the drinking water shortage more visible are the conflicts and intensifies the struggle for access to the use and management of water. The supraindividual responsibility (collective) and individual responsibility, made it imperative to delimitation of access, use and management of water both at the surface and depth, accumulated in groundwater. From the nineteenth century all over Europe, the effects of population growth and its urban concentration, not only in terms of increased water consumption, but above all on the need to supply and sanitation services able to ensure that water comes in sufficient quantity and quality to urban populations, lead to the creation in Portugal, the first forms of administration for the purpose of equitable management of water and construction and infrastructure management to ensure the satisfaction of needs, individual and collective. The new legislative framework provided by the publication of Law 54/2005 of 15 November, establishing the ownership of water resources and the Law 58/2005, of 29 December, approving the Water Law, transposing into national law Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council, of 23 October, establishing the bases and the institutional framework and, on the other hand, the appetite of the private sector by a sector traditionally relegated to one inauspicious management of municipalities reflect the importance that the designated water sector and of the need of joint efforts between the various entities in a country of asymmetric resources.



Palavras-chave: acesso à água; apropriação, captação, purificação e distribuição da água; população; consumo; gestão; infra-estruturas; responsabilidade; coletiva; quadro legislativo; recursos.

Keywords: access to water; appropriation; capture, purification and distribution of water; population; consumption; management; infrastructure; responsibility; collective; legislative framework; resources.

Sumário:

I. A água como recurso fundamental.

II. O domínio público hídrico. 2.1. O Conceito. 2.2. O Domínio Público. 2.2.1. Evolução Histórica do Domínio Público em Portugal. 2.2.2. Caracterização do Domínio Público. 2.2.3. O Domínio Público Hídrico. 2.2.4. Titularidade do Domínio Hídrico.

III. A utilização dos recursos hídricos. 3.1. Enquadramento legislativo da utilização dos Recursos Hídricos. 3.2. Classificação dos usos. 3.3. Natureza jurídica dos usos privativos.

IV. As águas públicas e as águas particulares. 4.1. A separação das águas entre Domínio Público Hídrico e Domínio Público Municipal (DPMn). 4.1.1. O Domínio Público Hídrico. 4.1.2. Titularidade do Domínio Público Hídrico 4.1.2.1. A titularidade dos recursos hídricos.

V. A natureza jurídica das águas.

VI. Crimes tipificados em face do uso da água. 6.1. Dos crimes contra a propriedade: usurpação de coisa móvel (artº.215º CP). 6.2. Dos crimes de perigo comum conexionsados com a água. 6.2.1. crimes de danos contra a natureza (artº. 278º CP).

[Voltar ao índice](#)

I. A água como recurso fundamental

O acesso à água, e especialmente à água potável, tem conduzido o homem a desenvolver um esforço cíclico no sentido de dominar os caudais, captar, tratar e armazenar a água, a fim de a tornar potável, tendo, posteriormente, construído e desenvolvido uma intensa, ampla e complexa rede de distribuição deste precioso recurso natural.

A apropriação, captação, purificação e distribuição da água tem-se tornado um importante negócio que move milhões de euros, designadamente, nos países mais desenvolvidos. Todavia, quanto maior é a escassez de água potável, mais visíveis se tornam os conflitos e se intensifica a luta pelo acesso ao uso e gestão deste recurso natural.

O acesso à água e a sua preservação implicam uma responsabilidade supraindividual (coletiva) e uma responsabilidade individual, pelo que se tornou imperativa a delimitação do acesso, uso e gestão da água, tanto à superfície, como em profundidade, acumulada nos lençóis freáticos. A partir do século XIX por toda a Europa, os efeitos do crescimento da população e da sua concentração urbana, não apenas ao nível do aumento do consumo de água, mas sobretudo quanto à necessidade de serviços de abastecimento e saneamento capazes de garantir que a água chega em quantidade e qualidade suficientes às populações urbanas, conduzem à criação, também em Portugal, das primeiras formas de administração com o propósito da gestão equitativa das águas e a construção e gestão de infra-estruturas que garantam a satisfação de necessidades, individuais e colectivas. O renovado quadro legislativo proporcionado pela publicação da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos e a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, que aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem



jurídica nacional a Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, estabelecendo as bases e o quadro institucional e, por outro lado, a apetência da iniciativa privada por um setor tradicionalmente relegado para uma gestão pouco auspiciosa dos municípios traduzem a importância que o designado setor da água suscita e a necessidade da união de esforços entre as diversas entidades num país de assimétricos recursos.

O interesse do tema adveio do facto de a partir da Lei 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, ter sido abordado o aproveitamento racional do domínio público e a sua utilização pelos particulares, no âmbito da pós-graduação “Direito da Água”, ministrada pelo instituto de ciências jurídico-políticas da faculdade de direito de lisboa no ano letivo de 2016. A temática é interessante, quer do ponto de vista teórico, quer do ponto de vista prático e não tem merecido a atenção dos juspublicistas, sendo a questão do domínio público relegada para exercícios práticos de aplicação em contexto de litigância, atentas as variadíssimas utilizações do domínio público hídrico.

De acordo com as alterações legislativas que neste âmbito têm ocorrido importa percorrer as mais significativas, designadamente as previstas na Lei 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), no DL 226-A/2007, de 31 de maio (que estabelece o regime de utilização dos recursos hídricos), e ainda no DL 353/2007, de 26 de outubro que estabelece o regime a que fica sujeito o procedimento de delimitação do DPH.

Assim, pretende-se levantar, em primeiro lugar, a questão do domínio público hídrico dentro dos limites territoriais das autarquias e toda a plêiade de relações passíveis de ocorrer às quais são acrescidas as questões da natureza jurídica da água, prestando um contributo para uma melhor compreensão da matéria, evidenciando o caráter prático

da mesma, designadamente, com o objetivo de explicitar de que forma se encontra onerada a “governance” da água nos territórios autárquicos face à expansão crescente das atribuições locais e densificação de tarefas técnicas no (Con)Domínio Público Hídrico.

II. O domínio público Hídrico

2.1. O Conceito

O domínio público compreende os bens do Estado que estão sujeitos a um regime jurídico caracterizado pela sua impenhorabilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade e indisponibilidade e afetos a finalidades de utilidade pública na coletividade a que servem.

O domínio público hídrico, também designado por “águas públicas”, é, hoje, regulado pelo artigo 84.º/1, a) da Constituição da República Portuguesa, que integra no domínio público *“as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis e fluviáveis, com os respectivos leitos”* e pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, dispondo que o domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas (artigo 2.º/1).

Este diploma não faz propriamente uma delimitação da titularidade das águas, limitando-se a afirmar que, à exceção do domínio público marítimo que pertence sempre ao Estado, podem pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas ou às Autarquias Locais (artigo 5.º): os cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos, e ainda as



margens pertencentes a entes públicos; os lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos; os cursos de água não navegáveis nem fluviáveis, com os respetivos leitos e margens, desde que localizados em terrenos públicos, ou os que por lei sejam reconhecidos como aproveitáveis para fins de utilidade pública, como a produção de energia elétrica, irrigação, ou canalização de água para consumo público; os canais e valas navegáveis ou fluviáveis, ou abertos por entes públicos, e as respetivas águas; as albufeiras criadas para fins de utilidade pública, nomeadamente produção de energia elétrica ou irrigação, com os respetivos leitos; os lagos e lagoas não navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos e margens, formados pela natureza em terrenos públicos; os lagos e lagoas circundados por diferentes prédios particulares ou existentes dentro de um prédio particular, quando tais lagos e lagoas sejam alimentados por corrente pública; os cursos de água não navegáveis nem fluviáveis nascidos em prédios privados, logo que transponham abandonadas os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidos pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas.

Outrossim, o domínio público hídrico das restantes águas compreende as águas, cuja titularidade pertence ao Estado, às Regiões Autónomas ou às Autarquias Locais (artigo 7.º): águas nascidas e águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos; águas nascidas em prédios privados, logo que transponham abandonadas os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidas pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas; águas pluviais que caíam em terrenos públicos ou que, abandonadas, neles corram; águas pluviais que caíam em algum terreno particular, quando transpuserem abandonadas os limites do mesmo

prédio, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas; águas das fontes públicas e dos poços e reservatórios públicos, incluindo todos os que vêm sendo continuamente usados pelo público ou administrados por entidades públicas.

2.2. O Domínio Público

2.2.1. Evolução histórica do Domínio Público em Portugal

A primeira Constituição a enumerar as dependências do Domínio Público foi a CRP de 1933 mas foi em volta do Código de Seabra (1867) que a Doutrina, sobretudo a privatística, procurou elaborar uma teoria do Domínio Público em Portugal. Tomando por base o artigo 370.º do Código de Seabra que prescrevia que se encontravam fora do comércio as coisas que não podiam ser apropriadas, para concluir que se não são suscetíveis de apropriação individual, não são coisas particulares¹¹.

Esse artigo começa por determinar quais os bens que pertencem a tal domínio, diferenciando o Domínio Público natural (bens que resultam de fenómenos naturais) do artificial (bens que são uma consequência da intervenção do homem), embora apenas se refira expressamente ao Domínio Público no § 4 do artigo 380.º. Desta forma, o direito positivo dava os primeiros passos para a construção da doutrina do Domínio Público.

O Título XI da CRP de 1933 referente ao Domínio público e privado do Estado, procedeu no artigo 49.º à determinação do conjunto de bens

1 ¹Vd. Ana Raquel Moniz, O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade, Almedina, Coimbra, 2005.



que pelo seu regime jurídico próprio - de Direito Público - merecia um estatuto diferenciado, como refere Marcello Caetano quando escreve que “o preceito constitucional teve unicamente por fim estabilizar como valor supralegal, o carácter de certas categorias de bens, impedindo o legislador ordinário de lho tirar”.²²

Atualmente, a CRP preceitua no n.º 1 do artigo 84.º que pertencem ao Domínio Público:

a) as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos; b) as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) as estradas; e) as linhas férreas nacionais; f) outros bens como tal classificados por lei.

O n.º 2 remete para a lei a definição dos bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites, será, todavia, o DL 477/80, de 15 de outubro, a criar o Inventário do Domínio Público do Estado e a determinar (art.º 4.º) quais os bens que integram esse domínio.

A Lei Fundamental, no artigo 84.º, alínea f) determina que pertencem ainda ao Domínio Público outros bens como tal classificados por

² Rui Machete, *O Domínio Público e a Rede Elétrica Nacional*, ROA, n.º.61, vol.III, 2001.

lei, vinculando o legislador ordinário ao elenco do artº 84.º da CRP, sem, contudo, impedir a lei de qualificar outros bens como públicos uma vez que, na formulação de Marcello Caetano, o caráter dominial pode ser adquirido pela observância de um de vários dos seguintes pressupostos:

a) “existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria do domínio público” - classificação; b) “declaração de que certa e determinada coisa pertence a essa classe”; c) “afetação dessa coisa à utilidade pública” - afetação.

A observância de apenas um dos requisitos é suficiente para a aquisição do estatuto de bem dominial, pelo que existem, *ipso facto*, bens, *v.g.* águas marítimas, “cuja dominialidade depende apenas da genérica disposição da lei”. E existem também coisas “que entram no domínio público depois de se verificar, por lei ou ato administrativo, possuírem o atributo típico da classe genericamente considerada dominial” de que é exemplo a classificação de uma estrada como nacional.

Nos termos do disposto do artigo 165.º, n.º 1, al. v) da CRP, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre a definição e regime dos bens do domínio público – cabendo a matéria no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da AR. Compete, pois, à AR definir os tipos de bens a integrar no Domínio Público e qual o regime a que ficam sujeitos. Esta reserva da AR abrange também o Domínio Público de outras entidades públicas, como é o caso das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais. Por conseguinte, é na reserva de competência legislativa concorrential da Assembleia e do Governo que são fixados as condições de utilização e limites do regime do Domínio Público.



2.2.2. Caracterização do Domínio Público

Para se proceder à caracterização do Domínio Público é assaz pertinente considerar as especificidades do regime de Direito Público. Além da titularidade dos bens do Domínio Público ter de pertencer a uma pessoa de direito público, estes bens integram um regime de proteção especial³³ e estão afetos à utilidade pública (sendo ela o fundamento da dominialidade, uma vez que carecendo o bem de utilidade pública, também não poderá ser considerado dominial). São inalienáveis (cfr. n.º 2 do artigo 202.º do CC), impenhoráveis (cfr. alínea b) do artigo 736.º do CPC) e imprescritíveis (uma vez que não podem ser adquiridos por usucapião), segundo o Direito Civil. Estes princípios são essenciais para que a Administração prossiga as suas atribuições de conservação e defesa dos bens dominiais, afetos ao uso de todos.

Os bens dominiais são indisponíveis, ou seja, insuscetíveis de propriedade privada em “consequência da sua dominialidade”, qualidade que sendo criticada por alguns como Rui Machete que afirma que a absoluta in comerciabilidade dos bens públicos é nefasta à sua utilização eficiente no processo produtivo.

Na senda de Hauriou, em Portugal, Marcello Caetano defendia a teoria monista, adotando uma noção ampla de Domínio Público correspondente ao “conjunto dos direitos reais que a Administração Pública tem por lei sobre o território e seus espaços, coisas próprias nele individualizadas ou bens alheios, conferidos para serem exercidos no regime peculiar do Direito Público”. Segundo esta perspectiva, o estatuto da dominialidade constitui uma restrição ao direito de propriedade privada

3 ³Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão, Coimbra, 1996.

porque restringe o direito de propriedade dos titulares de bens inseridos no Domínio Público, uma vez que estes se encontram onerados por limitações específicas.

Já Ana Raquel Moniz que, embora não negue a propriedade pública, não a equipara totalmente ao Domínio Público, considera que a apropriação dos bens públicos consubstancia um *modo de proteção privilegiado de tais bens*, em que a propriedade pública não se sobrepõe totalmente ao Domínio Público por adotar uma definição restrita de Domínio Público, a Autora considera que as parcelas privadas de leitos e margens públicos pertencem à propriedade privada mas encontram-se sujeitas a restrições públicas ou oneradas por direitos reais administrativos⁴⁴, não bastando existir uma servidão administrativa a onerar as parcelas privadas, mas devendo ser atribuídos à Administração poderes suficientemente intensos sobre a coisa. Esta teoria assenta, essencialmente, na função de proteção e conservação dos bens dominiais atribuída à Administração, distinguindo-se nessa medida da teoria monista.

O Domínio Público é um verdadeiro direito de propriedade pública, porquanto a Administração detém poderes mais intensos que a simples proteção do bem, uma vez que a sua “titularidade inclui poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição”.

2.2.3. O Domínio Público Hídrico

Atento o disposto na alínea a) do artigo 84.º da CRP, pertencem ao Domínio Público as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegá-

4 ⁴Ana Raquel Moniz, op. Cit.



veis ou fluviáveis, com os respetivos leitos, por outras palavras, o Domínio Público Hídrico pertence ao Domínio Público.

Nos termos do artigo 2.º da Lei 54/2005, de 15/11, são bens integrantes do DPH os bens do DPMn (Domínio Público Municipal), os bens do domínio público lacustre e fluvial (previstos no artigo 5.º) e os bens do domínio público das restantes águas (consagrados no artigo 7.º). Todavia, como o próprio título do presente trabalho sugere e já referimos *supra*, focar-nos-emos no DPMn, excluindo da presente análise o domínio do DP Marítimo, ou seja, centrar-nos-emos no domínio público lacustre e fluvial e o domínio público hídrico das restantes águas.

Como referem Freitas do Amaral e Ana Raquel Moniz, o DPH abrange as águas dominiais mas também os terrenos conexos com aquelas, na medida em que a legislação portuguesa define a natureza jurídica dos terrenos dominiais por conexão às águas públicas. É a natureza pública das águas que define a natureza dos terrenos em que assentam – leitos e fundos marinhos – ou que lhe estão conexos – margem ou zona adjacente”.

2.2.4 Titularidade do Domínio Público Hídrico

De harmonia com o n.º 2 do artigo 84.º da CRP, preceitua o n.º 2 do artigo 2.º da Lei 54/2005, de 15/11, que o “domínio público hídrico pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas e aos municípios e freguesias”. Nesta medida, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao individualizar especificamente o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais como entidades públicas titulares de bens do Domínio Público, a Constituição estabelece duas coisas: (a) que o domínio público não pertence apenas ao Estado mas também às demais entidades públicas territoriais,

distinguindo o domínio público estadual, o domínio público regional e o domínio público local, consoante o ente a que ele pertença; (b) que só os entes públicos territoriais (entes públicos de população e território) podem ser titulares de bens do Domínio Público. A exclusiva titularidade por entes públicos de população e território advém do facto de apenas eles serem capazes de “garantir a liberdade e igualdade do uso do bem por parte dos particulares mediante a proibição de todos os atos que possam impedi-lo ou perturbá-lo”. O titular dos direitos dominiais deve ser uma pessoa jurídica de direito público, no entanto, esta pode transferir para outras entidades, designadamente públicas, o exercício desses direitos, caso em que, esses direitos ficam afetos por lei à administração de entidades de direito público encarregues da prossecução de atribuições de interesse público.

A possibilidade de “cedências de utilização de bens do domínio público hídrico a outras entidades públicas pode constituir um mecanismo interessante de descentralização de tarefas de gestão dos bens para entidades mais próximas dos cidadãos”⁵⁵, como aliás se verifica com a cedência para as autarquias locais.

Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei 54/2005, de 15/11, com a redação dada pela Lei 34/2014, de 09/06, a gestão de bens do DPH pode também ser feita por entidades de direito privado, que todavia, para tal, necessitam de um título de utilização para o efeito, emitido pela autoridade pública competente para o respetivo licenciamento - *v.g.* APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.,

5 ⁵João Miranda, A Titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por Entidades Públicas, in Direito do Mar, Almedina, Coimbra, 2014.



Administração do Porto de Aveiro, S.A. e Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (abreviadamente APDL, S.A., APA, S.A. e APS, S.A. respetivamente)⁶⁶.

Existe, como refere Ana Raquel Moniz uma separação entre titularidade e exercício dos poderes sobre os bens dominiais, pois uma coisa é a gestão desses bens e outra é quem detém a titularidade dos mesmos, o que permite concluir que a titularidade dos bens dominiais pertence apenas a entes públicos de população e território (Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais), não obstante o exercício dos direitos dominiais dessas entidades poderem ser transferidos para outros entes, públicos ou privados.

III. Utilização dos recursos hídricos

3.1. Enquadramento legislativo da utilização dos Recursos Hídricos

O DL 468/71, de 05 de novembro, que revia, atualizava e uniformizava o regime jurídico dos terrenos do DPH foi alterado pela Lei 16/2003, de 04 de junho, que procedeu à sua republicação. Em 2005, foram aprovadas a Lei 54/2005, de 15 de novembro que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, onde podemos encontrar hoje as matérias relativas à composição do domínio público hídrico e a sua titularidade e a Lei 58/2005, de 29 de dezembro, também denominada por Lei da Água que se refere à utilização dos recursos hídricos e estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. A

6 ⁶⁶vd. artº.13º da Lei 58/2005, de 29/12 – Lei da Água

par da Lei da Água convém mencionar o DL 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual, que estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos, regulando os títulos de utilização dos recursos hídricos e definindo a atribuição e o procedimento de cada título, remetendo a regulação de um conjunto de matérias para instrumento regulamentar e a portaria 1450/2007, de 12 de novembro que fixa as regras em falta de que depende a própria aplicação daquele diploma legal, ou seja, os elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos respetivos títulos de utilização.

A titularidade pública dos bens que integram o domínio público hídrico não determina que estes bens não possam ser utilizados e fruídos pela coletividade em geral ou mesmo individualmente por particulares. O uso comum traduz-se na utilização pela coletividade de bens do domínio público, de forma anónima, não titulada e, em grande parte dos casos, inconsciente - uma ida à praia, a utilização de uma marginal para fazer exercício físico ou pescar configuram utilizações do domínio público hídrico. A regra neste tipo de utilização é a inexistência de qualquer título permissivo, regendo-se a utilização pelos princípios da liberdade, igualdade e gratuidade.

Não obstante, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, aprovado pelo Decreto-Lei 280/2007, de 7 de agosto, distingue entre o uso comum “ordinário” e o uso comum “extraordinário”. De acordo com o estipulado no artigo 25.º daquele diploma *“Os bens do domínio público podem ser fruídos por todos mediante condições de acesso e de uso não arbitrárias ou discriminatórias, salvo quando da sua natureza resulte o contrário.”*, sendo caracterizado pela gratuidade, salvo se a lei prever *“que o aproveitamento seja divisível e proporcione vantagem especial”*. No uso comum extraordinário, os beneficiários da utilização



podem estar sujeitos a autorização e ao pagamento de taxas. A Lei da Água apenas trata do uso comum ordinário, estabelecendo os deveres dos utilizadores na preservação da qualidade das águas e na sua utilização racional e sustentável (artigo 57.º).

Contudo, existem determinadas utilizações do domínio público hídrico que são caracterizadas pela sua individualidade e exclusividade, como, por exemplo, a captação de água ou a construção de um apoio de praia, para as quais a lei define uma regulação diferente, designando essas utilizações por utilizações privativas do domínio público hídrico. De acordo com o artigo 59.º da Lei da Água *“considera-se utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público aquela em que alguém obtiver para si a reserva de um maior aproveitamento desses recursos do que a generalidade dos utentes ou aquela que implicar alteração no estado dos mesmos recursos ou colocar esse estado em perigo.”*

É a prévia atribuição de um título de utilização privativa dos recursos hídricos, que permite a utilização de recursos hídricos, através da licença ou concessão, consoante o tipo de utilização em causa, concedida pela entidade responsável pela gestão do domínio público hídrico.

Estão sujeitas a licença prévia (artigo 60.º): a) A captação de águas; b) A rejeição de águas residuais; c) A imersão de resíduos; d) A ocupação temporária para a construção ou alteração de instalações fixas ou desmontáveis, apoios de praia ou similares e infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamento e acessos ao domínio público hídrico; e) A implantação de instalações e equipamentos referidos na alínea anterior; f) A ocupação temporária para construção ou alteração de infraestruturas hidráulicas;

g) A implantação de infraestruturas hidráulicas; h) A recarga de praias

e assoreamentos artificiais e a recarga e injeção artificial em águas subterrâneas; i) As competições desportivas e a navegação, bem como as respetivas infraestruturas e equipamentos de apoio; j) A instalação de infraestruturas e equipamentos flutuantes, culturas biogenéticas e marinhas; k) A sementeira, plantação e corte de árvores e arbustos; l) A realização de aterros ou escavações; m) Outras atividades que envolvam a reserva de um maior aproveitamento desses recursos por um particular e que não estejam sujeitas a concessão.

A estas utilizações acrescentam-se a realização de trabalhos de pesquisa e de construção para captação de águas subterrâneas e a produção de energia elétrica a partir das ondas do mar, desde que a potência não ultrapasse os 25 Mw (artigo 19.º do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31 de maio).

Estas licenças são atribuídas a título precário, prevendo a lei um prazo máximo de duração de 10 anos. O estabelecimento do prazo garante uma expectativa de segurança ao particular durante esse período, que justifica, em caso de extinção da licença antes de precludido esse período, que a Administração seja obrigada a indemnizá-lo pelo tempo ainda em falta. A lei sujeita a concessão de utilização as seguintes utilizações: a) captação de água para abastecimento público; b) captação de água para rega de área superior a 50 hectares; c) utilização de terrenos do domínio público hídrico que se destinem à edificação de empreendimentos turísticos e similares; d) captação de água para produção de energia; e) implantação de infraestruturas hidráulicas que se destinem aos fins referidos nas alíneas anteriores.

Face ao impacto das utilizações sujeitas por lei a concessão, quer do ponto de vista do recurso, quer do ponto de vista económico, a lei declara o carácter precário da concessão, estabelecendo como limite



máximo de validade do contrato o prazo de 75 anos (artº. 68.º, n.6 da Lei da Água). O procedimento aplicável à atribuição dos títulos de utilização privativa do domínio público hídrico por parte da Administração encontra-se regulado no Decreto-lei 226-A/2007, de 31 de Maio, que regulamenta o artigo 56.º da Lei da Água, prevendo, nomeadamente o procedimento concursal como regra de atribuição de concessão (artigo 24.º) de determinadas utilizações dependentes de licença (artigo 21.º).

3.2. Classificação dos usos

Uma vez que são bastante diversos os usos, não existe na doutrina uma posição unívoca relativamente à classificação dos usos sobre os bens do Domínio Público e, desde logo, Marcello Caetano distingue a utilização coletiva (subdividida em uso coletivo geral ou uso coletivo especial) de utilização individual (que se divide em uso comum ou uso privativo). Um bem sujeito ao uso coletivo geral apenas pode ser acedido por aqueles a quem compete vigiar e zelar pelo bom funcionamento desse bem, *v.g.*, áreas reservadas para preservação da Natureza. O acesso está vedado ao bem público por parte do público em geral, mas, aos serviços públicos é inerente um uso coletivo especial, uma vez que apenas quem deles necessite pode beneficiar das prestações por eles fornecidas. Tratando-se de um uso comum, a utilização individual pode ser permitida a todos, de acordo com o fim a que se destina o bem.

Freitas do Amaral⁷⁷, considera uso comum o modo de utilização do domínio que, sendo conforme ao destino principal da coisa pública que se exerce, é declarado lícito pela lei para todos, ou para uma categoria

⁷⁷Diogo Freitas do Amaral, A utilização do domínio público pelos particulares, Lisboa, 1968.

genericamente delimitada de particulares. Para o efeito, a Lei da Água – Lei 58/2005, de 29/12 na sua redação atual, determina os termos em que é feita a utilização dos recursos hídricos – os recursos do DPH são de uso e fruição comum, nomeadamente nas suas funções de recreio, estadia e abeberamento, não estando esse uso ou fruição sujeito a título de utilização, desde que respeite a lei geral e os condicionamentos definidos nos planos aplicáveis e não produza alteração significativa da qualidade e da quantidade da água, conforme o artigo 58.º da Lei da Água, que patenteia “o princípio conatural à dominialidade pública: os bens do domínio público são de uso e fruição comuns”. O uso comum assume, desta forma, natureza jurídica de um direito subjetivo público atribuído para que possa cada um prosseguir os seus interesses desde que sejam também fins do Estado.

Os usos comuns podem ser imediatos ou mediatos; ordinários ou extraordinários; predominantes ou acessórios, de acordo com Marcello Caetano. Está-se perante o uso ordinário quando é utilizado um determinado bem sem necessidade de qualquer autorização para o efeito. O uso imediato é aquele que é feito sem a mediação de alguém. Se necessitarmos de intermediação de quem tem jurisdição sobre os bens, estaremos perante um uso mediato. O uso extraordinário exige um poder mais apertado por parte da Administração, ou seja, quando “tenha o mesmo carácter do uso comum ordinário mas o exceda em intensidade, estando sujeito a um especial regime de polícia, e, em regra, condicionado por autorização”. Um exemplo comum desta situação é a exigência de licença para a realização de provas desportivas e outras atividades com utilização da via pública. Distinguem-se ainda, dentro dos usos comuns, os usos predominantes dos usos acessórios, de que nos dá um exemplo o Professor o exemplo de, numa rua habitacional, o direito de acesso dos residentes aos prédios releva como uso predominante face aos outros usos, como o de estacionamento, que considera como uso acessório.



Com uma perspectiva diferente, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁸⁸ distinguem 4 espécies de usos: a) uso geral, consentido a todos os cidadãos em virtude de uma autorização implícita no próprio destino do bem a um uso público; b) uso particular, que pressupõe um ato de admissão eventualmente sujeito ao pagamento de uma taxa ou de um preço; c) uso especial, que pressupõe um ato autorizativo, praticado pelas autoridades competentes, quanto aos requisitos subjectivos e objetivos exigidos por lei em relação a tal uso; d) uso excepcional, que, em geral, pressupõe um ato de concessão através do qual o bem é subtraído ao uso público geral para se atribuir um gozo exclusivo de determinados sujeitos.

Não obstante as várias classificações e em jeito de síntese sobre o ora exposto, pode concluir-se que o regime de dominialidade não exclui a possibilidade dos bens do domínio público poderem ser objeto de uso particular para fins económicos ou exploração económica direta, dado que não é o facto dos bens do domínio público estarem fora do comércio jurídico-privado que priva a exploração das suas potencialidades económicas, limitadas à sua natureza de bens dominiais.

3.3. Natureza jurídica dos usos privativos

Alguns autores defendem tratar-se de um direito obrigacional, outros inclinam-se para a defesa de um direito real. À semelhança do uso comum, considera-se que o uso privativo é um direito subjectivo público, uma vez que a Administração não transfere para os utilizadores do Domínio Público os poderes que lhe foram atribuídos por lei para asse-

8 ⁸J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, anotada

gurar a afectação ao público das coisas dominiais, transferindo meros poderes de uso, o que exclui a hipótese de natureza privada de tais usos.

Quer Marcello Caetano, quer Freitas do Amaral defendem, que o uso privativo não é um direito real mas um mero direito de obrigação porque, consideram, ao tratar-se de coisas públicas estão, consequentemente, fora do comércio jurídico-privado não podendo ser defensáveis pelos utentes através de meios possessórios civis. De acordo com este entendimento, é sempre à Administração que cabe reagir contra os comportamentos abusivos de terceiros, uma vez que os particulares, enquanto meros utilizadores do domínio público, não possuem meios de reação para defesa direta, pelo que consideram tratar-se, não de um direito *erga omnes*, mas de um direito relativo, com eficácia *inter partes* apenas oponível pela Administração a terceiros. Posição diferente tem Afonso Queiró quando defende que “as coisas públicas são susceptíveis de posse civil e direitos privados, enquanto sobre elas se exerce um uso privativo”, designadamente, enquanto as parcelas de terreno forem objeto de concessão.

Autores mais recentes propendem para a tese do uso privativo se tratar de um direito real, é o caso de Sandra Cristina Guerreiro⁹⁹ que, em trabalho de 2012, parte dos critérios distintivos das categorias direito real, direito obrigacional para sustentar o direito de uso privativo como um direito real que caracteriza como o direito de exercício imediato com as suas formas de constituição tipificadas na lei (licença e concessão), ter como objeto uma coisa corpórea, entendendo que este é oponível

9 ⁹⁹Vd. Sandra Cristina Guerreiro, A natureza jurídica do direito de utilização privativa do domínio público hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real administrativo, FDUL, não publicado, 2012



a terceiros uma vez que para além dos poderes de uso e fruição sobre a coisa pública transferidos para os utilizadores, são também transferidos os meios de defesa do seu direito dominial. Defende a autora que o direito de uso privativo é subsumido a um direito real de usufruto, porque, “permite o uso e fruição por um determinado período de tempo”, “é transmissível” e “podem-lhe ser acrescidas coisas”, como, por exemplo, serem efetuadas obras de construção, se bem que deva ser respeitado o fim económico da coisa.

IV. ÁGUAS PÚBLICAS E ÁGUAS PARTICULARES

Não obstante nos termos proposto tratar da matéria das águas públicas municipais, atentaremos, ainda que muito resumidamente, no regime aplicável às águas particulares. A lei distingue, designadamente, no artigo 1385.º do CC, águas privadas de águas públicas. Todos os recursos hídricos que não pertencerem ao domínio público podem ser objeto de comércio jurídico-privado e são regulados pela lei civil, designando-se para efeitos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei 54/2005, de 15/11, como águas ou recursos hídricos patrimoniais. Estes recursos hídricos patrimoniais, quando pertencentes a entes privados, denominam-se recursos hídricos particulares.

Assim, integram os recursos hídricos particulares aqueles que vêm consagrados no n.º 1 do artigo 1386.º do CC: a) águas que nascerem em prédio particular e as pluviais que nele caírem, enquanto não transpuserem, abandonadas, os limites do mesmo prédio ou daquele para onde o dono dele as tiver conduzido, e ainda as que, ultrapassando esses limites e correndo por prédios particulares, forem consumidas antes de se lançarem no mar ou em outra água pública; b) águas subterrâneas

existentes em prédios particulares; c) lagos e lagoas existentes dentro de um prédio particular, quando não sejam alimentados por corrente pública; d) águas originariamente públicas que tenham entrado no domínio privado até 21 de Março de 1868, por preocupação, doação régia ou concessão; e) águas públicas concedidas perpetuamente para regas ou melhoramentos agrícolas; f) águas subterrâneas existentes em terrenos públicos, municipais ou de freguesia, exploradas mediante licença e destinadas a regas ou melhoramentos agrícolas. São ainda particulares: a) poços, galerias, canais, levadas, aquedutos, reservatórios, albufeiras e demais obras destinadas à captação, derivação ou armazenamento de águas públicas ou particulares; b) leito ou álveo das correntes não navegáveis nem fluviáveis que atravessam terrenos particulares – cfr. artigo 1387.º do CC. Com efeito, não constituem águas particulares, aquelas que se devam considerar integradas no Domínio Público.

Relativamente às águas públicas, não obstante ser uma matéria tratada por diversos diplomas avulsos, convém sumariá-los a fim de tornar a exposição do tema mais clara. Ao nível constitucional, temos presente o já referido artigo 84.º da CRP, uma vez que inclui as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos. Além disso, as águas públicas são reguladas pela Lei 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos e pela Lei 58/2005, de 29 de dezembro, que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. Este regime é complementado pelo DL 226-A/2007, de 31 de maio, que estabelece o regime de utilização dos recursos hídricos, pelo DL 97/2008, de 11 de junho, que fixa o regime económico e financeiro dos recursos hídricos e pelo DL 100/2008, de 16 de junho, que define os regimes de utilização e reafetação do DPH e de reafetação de certos bens do DPM.



4.1. A separação das águas entre o Domínio Público Hídrico e o Domínio Público Municipal (DPMn)

4.1.1. O Domínio Público Hídrico

Pertencem ao domínio público as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos, o mesmo é dizer que o Domínio Público Hídrico pertence ao Domínio Público.

Nos termos do artigo 2.º da Lei 54/2005, de 15/11, são bens integrantes do DPH os bens do DPMn (elencados no artigo 3.º), os bens do domínio público lacustre e fluvial (previstos no artigo 5.º) e os bens do domínio público das restantes águas (consagrados no artigo 7.º). Todavia, como já referimos *supra*, focar-nos-emos no DPMn, incluindo na análise os domínios constitutivos do DPH, e o domínio público hídrico das restantes águas.

Corroborando Freitas do Amaral e Ana Raquel Moniz, falar do DPH implica abordar as águas dominiais mas também os terrenos conexos com aquelas, na medida em que definir a natureza jurídica dos terrenos dominiais pela sua conexão com as águas públicas constituiu um aspeto marcante da nossa legislação. É a natureza pública das águas que define a natureza dos terrenos em que assentam – leitos e fundos marinhos – ou que lhe estão conexos – margem ou zona adjacente.

Neste sentido, o DPH é constituído pelo conjunto de bens que são considerados de uso público e de interesse geral, que justificam o estabelecimento de um regime de carácter especial aplicável a qualquer utilização ou intervenção nas parcelas de terreno localizadas nos leitos das águas do mar, correntes de água, lagos e lagoas, bem como as respetivas margens e zonas adjacentes a fim de os proteger.

4.1.2. Titularidade do Domínio Público Hídrico

A titularidade dos recursos hídricos encontra-se estabelecida na Lei 54/2005, de 15 de novembro, conforme se referiu supra, cabe, então, neste âmbito clarificar que o titular dos direitos dominiais deve ser uma pessoa jurídica de direito público, no entanto, esta pode transferir para outras entidades, designadamente públicas, o exercício desses direitos. Neste caso, esses direitos ficam afetos por lei à administração de entidades de direito público encarregues da prossecução de atribuições de interesse público. Outrora verificou-se esta situação com a Administração do Porto de Lisboa, na medida em que pelo DL 309/87, de 7 de agosto, a mesma foi qualificada como instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (cfr. n.º 1 do artigo 1.º do DL referido e que aprovou o respetivo Estatuto Orgânico). Foi com o DL 336/98, de 3 de novembro, que a APL se transformou em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APL - Administração do Porto de Lisboa, S. A., abreviadamente designada por APL, S. A.- cfr. n.º 1 do artigo 1.º deste último DL). Outro exemplo da transferência de poderes aqui em causa verifica-se com a delegação de competências ao já extinto, Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP (IPTM).

Assim, a possibilidade de cedências de utilização de bens do domínio público hídrico a outras entidades públicas pode constituir, caso seja devidamente explorado, um mecanismo interessante de descentralização de tarefas de gestão dos bens para entidades mais próximas dos cidadãos, como aliás se verifica com a cedência para as autarquias locais.

Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei 54/2005, de 15/11, com a redação dada pela Lei 34/2014, de 09/06, a gestão de bens do DPH pode também ser feita por entidades de direito privado, todavia, para



tal, necessitam de um título de utilização para o efeito, emitido pela autoridade pública competente para o respetivo licenciamento - *v.g.* APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A., Administração do Porto de Aveiro, S.A. e Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (abreviadamente APDL, S.A., APA, S.A. e APS, S.A. respetivamente).

4.1.2. 1. A titularidade dos recursos hídricos

Nos termos legais, os recursos hídricos compreendem os recursos dominiais (ou pertencentes ao domínio público) e os recursos patrimoniais (pertencentes a entidades públicas ou particulares). O art.º 1385.º do CC determina que “as águas são públicas ou particulares; as primeiras estão sujeitas ao regime estabelecido em leis especiais e as segundas às disposições dos artigos seguintes”, ou seja, até ao art.º 1402.º do CC. Todavia, importa considerar que, no presente trabalho, se procuram perspetivar os potenciais conflitos relacionados com as águas públicas, pertencentes ao domínio público hídrico, que em território local possam ocorrer devido à sobreposição de regimes jurídicos díspares ou mal harmonizados.

A titularidade do domínio público fluvial pertence ao Estado ou, nas Regiões autónomas, à respetiva Região, ou seja, na rede hidrográfica dos rios, a titularidade pertence, inequivocamente, ao Estado que, através das ARH (integradas na Agência Portuguesa do Ambiente) efetua a gestão da bacia hidrográfica. Como decorre da lei, o domínio público hídrico pode ser afeto à administração de entidades de direito público, como é o caso da Agência Portuguesa do Ambiente, integrada no Ministério do Ambiente.

Os conflitos de base hidrológica têm, em geral, lugar no leito e margens dos rios, afluentes e subafluentes, entendendo-se por leito “o terreno coberto pelas águas quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades. No leito compreendem-se os mouchões, lodeiros, e areais formados por deposição aluvial”, enquanto a margem é considerada “uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas”.

A lei não proíbe possa ser reconhecido o direito de propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos, desde que seja feita prova da titularidade de propriedade particular anterior a de dezembro de 1864, considerando que “os recursos hídricos que não pertençam ao domínio público podem ser objecto do comércio jurídico privado e são regulados pela lei civil, designam-se como águas ou recursos hídricos patrimoniais”, podendo o Governo classificar como zona adjacente, por se encontrar ameaçada pelas cheias, a área contígua à margem de um curso de água (art.º 23.º da Lei 54/2005, de 15 de novembro), que, como tal, seja classificada por se encontrar ameaçada pelo mar ou pelas cheias (art.º 24.º).

Esta delimitação legal de área adjacente assume significativa relevância no âmbito dos conflitos emergentes dos territórios que, por vezes, servem de descarga de areias ilegalmente dragadas, ou são locais a partir dos quais se efetua a pesca ilegal, ou ainda onde se encontram depositados instrumentos de apoio à pesca ilegal ou a atividades desportivas não licenciadas.

As zonas adjacentes integram o limite da margem até uma linha convencional definida para cada caso no diploma de classificação, que corresponde à linha alcançada pela maior cheia, com período de retorno de 100 anos, ou à maior cheia conhecida, no caso de não existirem



dados que permitam identificar a anterior (art. 24.º, n.º 2), ou seja, a zona adjacente que é definida em função das cheias centenárias, na ausência de uma delimitação normativa.

A violação das restrições de utilidade pública nas zonas adjacentes implica a punição com contraordenação que, na área das bacias hidrográficas, compete às ARH, fixando a lei os limites mínimos e máximos das coimas (Lei 58/2008, de 29 de dezembro, republicada no Decreto-Lei 130/2012, de 22 de junho).

Por outro lado, a utilização de recursos hídricos obedece, necessariamente, ao princípio da legalidade, segundo o qual ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei escrita, pelo que a atribuição de título de utilização a qualquer interessado compete à Administração da região hidrográfica territorialmente competente, a partir de um pedido de informação prévia sobre a possibilidade de utilização dos recursos hídricos, para o fim pretendido, nos termos do n.º 1 do art.º 11.º do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31 de maio, que importa o pagamento de uma taxa, embora possa ocorrer a delegação de competências em matéria de licenciamento da utilização dos recursos hídricos. É, pois, necessário que a autorização de utilização de recursos hídricos seja alargada para evitar a existência de conflitos de origem hidrológica (por exemplo, com a extração ilegal de inertes, pesca ilegal, descargas poluentes, etc.) até por serem as populações ribeirinhas as primeiras aliadas na preservação dos recursos hídricos, pela sua proximidade, vigilância constante, por serem também as beneficiárias diretas da salubridade da água.

A utilização privativa dos recursos hídricos está sujeita a concessão, nos termos da Lei 58/2005, de 29 de dezembro e do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31 de maio. O contrato de concessão de utilização privativa

dos recursos hídricos do domínio público deverá especificar os termos da concessão, as condições e os requisitos técnicos (art.º 25.º do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31 de maio). Importa referir que o título de utilização dos recursos hídricos é transmissível tanto por contrato, como por herança, a herdeiros e legatários (art.º 26.º do referido diploma legal).

Considerando que, legalmente existe a possibilidade de poluir a água, mediante a obtenção de uma licença que habilite o seu titular. A título de exemplo, a rejeição de águas residuais é legalmente admissível, sendo que “o titular da licença assume a responsabilidade pela eficiência dos processos de tratamento e dos procedimentos que adoptar com vista a minimizar os efeitos decorrentes da rejeição de águas residuais e cumprir os objectivos de qualidade definidos para as massas de água receptoras”. Diferente da atualidade, a rejeição de águas residuais (domésticas e industriais) foi prática comum nas áreas ribeirinhas ao longo de séculos, pelo que, ainda podem subsistir focos de conflitos. Uma atividade de significativa relevância económica, que tem gerado muitos conflitos, relaciona-se com a extração ilegal de inertes (areia, cascalho, areão, etc...), atividade que se encontra regulamentada nos termos do art.º 77.º e ss. do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31 de maio. Todavia, de acordo com o art.º 78.º do referido diploma legal, a extração de inertes apenas é permitida caso se confirme que constitui uma intervenção de desassoreamento, o que evidencia uma preocupação com a preservação dos recursos naturais e com a manutenção dos perfis (longitudinal e transversal) dos rios. O DL 97/2008, de 11 de junho, fixa o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, pelo DL 100/2008, de 16 de junho, define regimes de utilização e reafetação do Domínio Público Hídrico.

Mercê da compaginação dos conceitos incluídos na Lei da Água e na Lei da Titularidade do Domínio Hidrico, tentar compreender as restantes



águas como recurso hídrico, mas ficar sem dúvidas quanto ao regime jurídico duma água determinada não é tarefa fácil, pelo que, não obstante o texto publicado a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) esclarecer que o DPH das restantes águas pertence ao Estado ou às Regiões Autónomas e ao Município e à Freguesia, conforme os terrenos públicos lhes pertençam ou sejam baldios municipais ou paroquiais ou consoante tenha cabido ao município ou à freguesia o custeio e administração das fontes, poços ou reservatórios públicos. Pertencem ao Município ou à Freguesia as restantes águas nascidas e águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos municipais; águas nascidas em prédios privados, logo que transponham abandonadas os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidas pelo seu dono, se no final forem lançar-se ao mar ou em outras águas públicas municipais; águas pluviais que caiam em terrenos públicos municipais ou que, abandonadas, neles corram; águas pluviais que caiam em algum terreno particular, quando transpuserem abandonadas os limites do mesmo prédio, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas e as águas das fontes públicas e dos poços e reservatórios públicos municipais, incluindo todos os que vêm sendo continuamente usados pelo público ou administrados pelo Município.

Percebida a delimitação territorial, sendo as águas públicas municipais desde que dentro dos limites da circunscrição municipal, importa, agora, se será exigível que, sem prejuízo das diversas orientações doutrinárias, assumir de forma expressa a permeabilidade do direito privado de todas as tarefas públicas (necessárias ou não) e quebrar o mito da intangibilidade das funções soberanas pelas diferentes estratégias, concebendo-se uma política tendencialmente reconhecadora de que as funções de soberania ou autoridade não são imunes ao fenómeno de descentralização (localização).

V. A natureza jurídica das águas

De acordo com Mário Tavela Lobo “o estudo da disciplina das águas em qualquer uma das suas múltiplas modalidades exige, como pressuposto, a definição da sua natureza jurídica, imóvel ou móvel”¹⁰¹⁰. Alguns autores, como Teixeira de Abreu defenderam que a água deveria ser considerada coisa móvel. Este autor defendia que a água deveria considerar-se coisa móvel devido à “constante deslocação a que as águas estão sujeitas pela sua própria natureza e a colocação da matéria das águas no título referente à ocupação, modo originário de aquisição de direitos exclusivos das coisas móveis”¹¹¹¹. Ainda relativamente às águas, segundo Mário Tavela Lobo “como objecto de direito importa considerá-las devidamente aglomeradas, pois só então sobre elas incide o direito de uso e de disposição. Deste modo, quer formem com os seus leitos e margens bens autónomos (mar, rios, ribeiros, lagos, etc.), quer constituam meras partes integrantes ou componentes dos prédios rústicos, essa corrente doutrinária integra as águas na categoria das coisas imóveis”¹²¹².

De forma clara e inequívoca atribui-se à água dos rios, lagos, nascentes ou albufeiras a natureza jurídica de coisa imóvel. Neste sentido, Pires de Lima/Antunes Varela consideram que “apesar de adquirirem autonomia com a desintegração da propriedade superficiária, as águas continuam a ser consideradas, de per si, coisas imóveis”. Consideramos que as águas retiradas do seu universo constituinte devem ser conside-

10 ¹⁰Mário Tavela Lobo, Manual do Direito das Águas, Vol. I, Coimbra, 1989

11 ¹¹idem

12 ¹²Idem, Manuel Tavela Lobo, Manual



radas bens móveis, à semelhança de qualquer outro bem, mutável no espaço geográfico, enquanto as restantes águas constituintes de rios, lagos, mares e oceanos deverão ser consideradas coisas imóveis. Deste modo, apesar de a água de um rio ou de uma albufeira se enquadrar no âmbito jurídico das coisas imóveis, já uma parte dessa água que se retire mediante o uso de uma nora, de um balde ou de um copo passará a fazer parte do universo jurídico das coisas móveis. Neste sentido determinou o Ac. do TRC, de 23/11/1983 que “embora as águas sejam, segundo o Código Civil, coisas imóveis, deve considerar-se, para efeitos jurídico-penais, como coisa móvel certa quantidade de água subtraída de um poço alheio, pois o que fundamentalmente interessa para definir as coisas móveis, no âmbito penal é a possibilidade da sua apropriação por parte do agente e da sua transferência de um local para outro”. Por seu lado, o Ac. do STJ, de 03/03/2005 (Proc. 05A011), citando Pires de Lima/Antunes Varela fixou que “enquanto não forem desintegradas da propriedade superficiária, por lei ou negócio jurídico, as águas são partes componentes dos respectivos prédios, tal como a terra, as pedras, etc. Quando desintegradas, adquirem autonomia e são consideradas, de per si, imóveis”. Concordamos com esta orientação jurídica do Supremo Tribunal de Justiça, que nos parece consentânea com a realidade inerente à água no estado líquido, considerada coisa imóvel.

É, deste modo circunspecto, que se propende para um carácter especial da água que não pode considerar-se rigorosamente móvel ou imóvel, mas antes algo que não se enquadra nas premissas categóricas mas terá sempre de ser enquadrado numa terceira via sinteticamente, sendo essa acção mais consentânea com a sua principal característica – a ductilidade.

VI. Crimes tipificados em face do uso da água

Embora sejam legalmente concedidas licenças para poder poluir as águas interiores, com descargas de efluentes “tratados”, importa considerar que, se essas descargas ocorrem a montante, a própria Humanidade vai ter de pagar, a jusante, para poder tornar a água potável, obedecendo a parâmetros legais; todavia, obedecer a parâmetros legais significa obedecer a regras definidas pela própria Humanidade, dentro de parâmetros ditos “aceitáveis”, mas não atingir a pureza absoluta da água. Deste modo, os conflitos hidrológicos ocorrem de forma contínua, sendo que o esforço para eliminar os seus efeitos é também contínuo.

Apesar de a água disponível para consumo humano ser reduzida, comparativamente com a água existente no planeta, a Humanidade continua permanentemente a degradá-la. Existe “uma diferença entre os recursos hídricos potenciais e os efetivamente disponíveis. Os primeiros integram a máxima quantidade de água que pode ser captada no ciclo hidrológico, enquanto os recursos hídricos disponíveis, bastante inferiores aos anteriores são, de facto, aqueles que podem ser captados, uma vez que nem toda a água que circula no ciclo hidrológico natural pode ser usada”. Neste sentido, as barragens existentes ao longo dos rios constituem exemplos de estruturas construídas, a fim de transformar a água, recurso hídrico potencial, em recurso disponível. Em estreita conexão com pequenas linhas de água, ribeiras e rios é desenvolvida uma intensa e complexa atividade humana que exige harmonia e equilíbrios que, quando hipotecados, colocam em rutura o ecossistema aquático, gerando conflitos.

A existência de conflitos reflete o uso da água de forma pouco responsável, ou seja, esse recurso escasso teimosa e erradamente considerado eterno que é possível desperdiçar arrogantemente, em proces-



tos de desordenamento, em que a paisagem é alterada em função das necessidades individuais ou comunitárias (por exemplo, a construção de barragens e a submersão de casas e terras), a fim de prosseguir as atividades económicas.

6.1. Dos crimes contra a propriedade: usurpação de coisa imóvel (art.º 215.º do CP)

O art.º 215.º do CP tem a sua fonte no art.º 445.º do CP de 1886 e corresponde, na sua essência, ao art.º 311.º do CP de 1982. De acordo com texto legal, consideram-se crimes as ações de desvio ou represamento de água, as quais constituem conflitos na esfera da Geografia. Está em causa o bem jurídico que é a propriedade imobiliária e “esta protecção visa garantir o direito de exercício de plena propriedade”. O art.º 215 do CP, ao aludir ao desvio ou represamento da água, sem que o autor da ação a isso tenha direito, ou seja, sem que disponha de autorização legal para tal (geralmente uma licença de utilização da água, atribuída pela ARH territorialmente competente) efetua uma referência direta à usurpação de coisa imóvel consignada na al. b) do n.º 1 do art.º 204.º do CC, o objeto da ação ilícita tem de ser, necessariamente, a água (sendo uma coisa alheia), juridicamente considerada coisa imóvel (a separação de alguma água da corrente de um rio retira-lhe, naturalmente, o seu carácter imobiliário, cuja posse ou detenção ilícita poderá ser juridicamente qualificada como crime de furto). Deveremos ter em consideração, e concordando com Jorge de Figueiredo Dias (2001), que o referido crime de furto abrange “todo o tipo de águas – conquanto que consideradas coisas imóveis -, sejam elas públicas, privadas, correntes ou estagnadas, perenes ou temporâneas, subterrâneas ou não”¹³¹³.

13 ¹³Figueiredo Dias, J., Temas básicos de doutrina penal, Coimbra, 2001

A conduta ilícita criminalizada no Código Penal está relacionada com o ato de desviar ou represar a água, sem que o agente se encontre legalmente legitimado para tal. De acordo com Leal-Henriques/Simas Santos (2001)¹⁴, “enquanto o desviar se refere a uma mudança topográfica do curso normal da água, o represar consiste num conter (por qualquer forma) o curso normal das mesmas, sem aquela alteração topográfica”, ou seja, sem que ocorra uma mudança topográfica do curso normal da água. O facto de alguém desviar ou represar a água, de forma permanente ou temporária, sem título bastante para tal, constitui um conflito de cunho hidrológico.

No âmbito da prática do crime previsto no art.º 215.º do CP, o sujeito ativo da ação pode ser uma qualquer pessoa e não apenas “o proprietário ou o possuidor das águas que as desvie em detrimento de outras pessoas, como qualquer outra pessoa que, introduzindo-se em imóvel alheio, desvie águas”¹⁵; por seu lado, o “sujeito passivo deste tipo legal pode ser qualquer pessoa que detenha um qualquer direito às águas e não meramente o proprietário das mesmas”. O tipo objetivo está conacionado com a invasão ou ocupação de coisa imóvel alheia, bem como com o desvio ou represamento de água alheia, fazendo uso da violência ou de ameaça grave, enquanto o objeto da ação consiste numa coisa alheia.

O autor do desvio ou do represamento deve possuir um direito real sobre a água e, para que a sua conduta constitua crime, deve usar de violência ou ameaça grave, no momento em que desvia ou represa a água. De outro modo, o desvio ou o represamento de água efetuado de

14 Leal-Henriques/Simas Santos, *Contra-Ordenações Anotado*, Areal Editores,, 2001

15 Figueiredo Dias, J., *O Papel do Direito Penal na proteção das gerações futuras*, 2001



forma pacífica e sem uso de coação, não constitui conduta ilícita. Também não é ilícita e, como tal, não constitui crime, a ação desenvolvida mediante o acordo do titular do bem jurídico.

O preenchimento do tipo legal exige a verificação do dolo, em qualquer das suas formas. Além de o preenchimento do tipo legal, exige-se também “que o agente tenha intenção de alcançar um benefício ilegítimo, para si ou para outra pessoa que consista numa qualquer vantagem, patrimonial ou não patrimonial (por exemplo, usar a água como força motriz), mesmo que o benefício não esteja diretamente referido à água (exemplo, quando se desvia a água para alargar os limites do imóvel)”. De notar que a verificação de uma causa de justificação para a ação, por exemplo, o direito de necessidade ou a ação direta conduzem ao afastamento do dolo; excluindo-se também o dolo quando ocorre erro relativamente à legitimidade do desvio ou do represamento. O desvio ou o represamento ilícito da água constitui um crime instantâneo, ou seja, o crime consuma-se com a destruição do bem jurídico. Poderá ocorrer o concurso do crime de usurpação de coisa imóvel (art.º 215.º do CP) com o crime de dano (art.º 212.º do CP) e com o crime de introdução em lugar vedado ao público (art.º 191.º do CP). O crime de usurpação de coisa imóvel, que envolve o desvio e o represamento ilícito da água, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias. Concordando com Paulo Pinto de Albuquerque, o crime previsto no art.º 215.º do CP “tem natureza semipública e tem legitimidade para apresentar queixa pelo crime de usurpação de coisa imóvel a pessoa que tenha o mero gozo ou fruição da coisa, pois a tutela penal protege o direito destas pessoas”.¹⁶¹⁶

16 ¹⁶Albuquerque, Paulo Pinto de, Comentário Coninbricence ao Código Penal, 3ª. Edição, UCE, 2009

6.2. Dos crimes de perigo comum conexiados com a água

6.2.1. crimes de danos contra a natureza (art.º 278.º do cp)

A disposição legal inscrita no art.º 278.º do CP foi introduzida na nossa ordem penal através do Decreto- Lei 48/95, de 15 de março, tendo beneficiado de ajustamentos legais através da Lei 59/2007, de 4 de setembro. De acordo com Paulo Pinto de Albuquerque¹⁷¹⁷, o crime de danos contra a natureza “foi consagrado na revisão do CP de 1995 como forma de tutelar as acções que, não sendo poluentes, tivessem o efeito de eliminar exemplares da fauna ou flora, destruir habitat natural ou esgotar recursos do subsolo. Para delimitar o âmbito da punibilidade, foi inserido um elemento típico de desobediência a normas legislativas ou regulamentares”. Na Lei 59/2007, de 4 de setembro, os crimes contra o ambiente continuam a ser qualificados como crimes de desobediência.

O crime de dano contra a natureza poder ser integrado no conjunto mais amplo de crimes contra o ambiente, cuja prevenção é da competência funcional do Serviço de Protecção da Natureza. O tipo legal fica preenchido sempre que ocorra uma atuação poluente não autorizada, por autoridade administrativa, autorização que é imposta por normas legais ou regulamentares. De acordo com Jorge de Figueiredo Dias “está em causa um direito fundamental da pessoa humana a exigir protecção (direito ao ambiente), que se encontra constitucionalmente consagrado (art.º 66.º da Constituição). Este direito consubstancia-se, por um lado, numa pretensão de conteúdo negativo (exigir do Estado e dos outros cidadãos a abstenção de comportamentos ecologicamente nocivos), e por outro lado (...) na imposição ao Estado do dever de atuar positiva-

17 ¹⁷Idem, Albuquerque,....



mente no sentido da protecção e promoção de um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”¹⁸¹⁸.

Podemos afirmar que o bem jurídico protegido com a incriminação deste tipo legal “é a preservação da natureza, nas suas vertentes biofísicas (habitat natural, recursos do subsolo)

e biológicas (fauna e flora). A protecção penal é feita mesmo contra a vontade do proprietário das coisas”¹⁹¹⁹

Objeto de ações ilícitas podem ser tanto a fauna como a flora (envolvendo espécies protegidas ou não), o habitat natural (que beneficie de protecção legal ou não), bem como os recursos do subsolo, que se encontram previstos no art.º 14.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 11/87 de 7 de abril (Lei de Bases do Ambiente), que refere a “exploração racional das nascentes de águas minerais e termais e determinação dos seus perímetros de protecção”, relativamente às quais também poderão ocorrer conflitos, conexiões, por exemplo com o seu esgotamento ou com o impedimento da sua renovação. A incriminação envolve tanto ações dolosas como negligentes.

O art.º 278.º do CP criminaliza as condutas que causem danos ao ambiente e impeçam uma qualidade de vida sadia, pelo que as atuações que comprometam a qualidade do ambiente humano são sancionadas. Deste modo entramos diretamente no campo dos conflitos hidrológicos, por exemplo, quando alguém polui a água de um rio destruindo ou causando perdas importantes na fauna piscícola; ou seja, trata-se de uma conduta que configura um conflito e, simultaneamente, constitui crime,

18 ¹⁸Comentário Coninbricence....

19 ¹⁹idem

nos termos do art.º 278.º, n.º 1, al. b) do CP. do A alínea c) do n.º 1 do art.º 278.º do CP constitui um conflito, e simultaneamente um crime, uma conduta não autorizada que esgote ou impeça a renovação de um lençol freático.

Todavia, importa ter em consideração que, nos termos do art.º 278.º, n.º 1 do CP, a cominação penal apenas atua perante atuações “de forma grave”, embora com dolo ou negligência, nos termos do art.º 278.º, n.º 3 do CP.

Não se olvida que a verificação do tipo legal previsto no art.º 278.º do CP implica a violação de normas “legais ou regulamentares”²³⁶, pelo que a existência do crime depende da violação de normas não penais. Neste âmbito, alguns autores, como Jorge de Figueiredo Dias (2001) fazem alusão ao direito penal como acessório do direito administrativo, bem como à existência de normas penais em branco. Estamos perante direito penal acessório “uma vez que passa a ser função do direito penal punir a infracção de disposições administrativas que protegem o ambiente (...). Normas penais em branco²⁰²⁰, uma vez que a determinação do seu conteúdo passa a depender do recurso a leis e regulamentos não penais”. A sanção penal apenas opera perante a lesão simultânea do bem jurídico ambiental e perante a lesão de normas de direito administrativo. Por outro lado, o art.º 278.º, n.º 1 do CP, ao referir a expressão “não observando disposições legais ou regulamentares” aponta no sentido de um crime de desobediência previsto e punido nos termos do art.º 348.º do CP, e que consiste no não acatamento voluntário da ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente.

20 ²⁰In Comentário Coninbricence



Para a verificação do tipo legal (que pode ser preenchido a título doloso ou negligente), o agente, com a sua atuação, terá de eliminar exemplares de fauna ou flora ou destruir o habitat natural ou esgotar os recursos do subsolo, o que, relativamente à fauna (art.º 16.º da Lei 11/87, de 7 de abril), envolve o conjunto de todas as espécies animais (aquáticas ou terrestres) e, relativamente aos recursos do subsolo, envolve as nascentes de águas minerais e termais, nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 14.º da Lei n.º 11/87, de 7 de abril (Lei de Bases do Ambiente).

É admissível o concurso de crimes entre o tipo legal plasmado no art.º 278.º e os crimes previstos nos arts.º 279.º e 280.º do CP.

A conduta dolosa do agente é punível com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 600 dias, enquanto a conduta negligente é punível com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa.

6.2.2 – Crimes de poluição (art.º 279.º do CP)

O Código Penal ao incorporar o tipo legal (ou penal) da poluição incluiu, como elemento típico, a desobediência à lei.

No âmbito do artigo 279.º do CP, à Lei 59/2007, de 4 de setembro, foi consagrado «um novo requisito típico objetivo (a gravidade da acção de poluição), que tem o efeito de tornar impunes as condutas que em desobediência à lei ou acto da autoridade competente não sejam “graves”. Ou seja, para o legislador penal há acções (poluentes) desobedientes de duas espécies: as graves e as não graves. As graves têm relevância penal. As não graves não têm relevância penal, mas têm relevância contraordenacional.

Concordando com Paulo Pinto de Albuquerque (2008)²¹²¹ “os bens jurídicos protegidos pela incriminação são a preservação da natureza, nas suas vertentes biofísicas da água, do solo, do ar e do som, mas também o bem-estar das pessoas na fruição da natureza e até o corpo e a saúde das pessoas. A protecção penal é feita mesmo contra a vontade do proprietário das coisas ou espaços poluídos”. Importa ter em consideração que, no âmbito deste articulado legal apenas estamos perante uma ação ilícita quando se verificar, de forma grave, a desobediência à lei, regulamento ou ato administrativo. Não é ilícita a ação poluente do agente que obedeça a disposições legais ou regulamentares, na sequência do deferimento de um pedido de autorização, por parte da administração.

De acordo com Jorge de Figueiredo Dias (2001) deverão ser “critérios políticocriminais de necessidade que deverão decidir da criminalização dos atentados ao ambiente”²²²², pelo que é irrelevante o consentimento das pessoas afetadas pela ação poluente, pois o bem jurídico não se encontra na sua livre disposição. A ação poluidora será ilícita e poderá ser praticada com dolo ou negligência.

Dada a existência do bem jurídico ambiente, é a partir da sua dignidade jurídicoconstitucional que se passa a criminalizar condutas violadoras desse bem jurídico, como são as condutas geradoras de poluição/degradação do ambiente natural, designadamente condutas que provocam graves danos no ambiente e, naturalmente, não autorizadas em termos administrativos, como os casos em estudo: descargas ilegais de

21 ²¹Vd. Comentário Coninbricence do Código Penal

22 ²²Idem, Comentário...



materiais poluentes, extração ilícita de inertes, pesca ilegal, poluição da água e captação de água subterrânea, não autorizada legalmente.

Importa ter em consideração que “o tipo objetivo de ilícito da poluição consiste em poluir as águas, solos, ar, ou provocar a poluição sonora, em medida inadmissível. O crime está configurado (...) como um crime de desobediência, atentas as dificuldades que envolve a sua configuração como um crime meramente de dano ou de perigo, dado que, com a incriminação se visa proteger diretamente o ambiente”²³²³.

O crime de poluição é punível tanto a título de dolo, nos termos do art.º 14.º do CP, como a título de negligência (consciente ou inconsciente), nos termos do art.º 15.º e do art.º 279.º, n.º 2 do CP. Mesmo perante normas relativas a condutas lesivas do ambiente, presume-se o conhecimento da proibição, pelo que não será aceitável relevarmos o erro sobre a proibição de poluir. A título de exemplo, se o agente poluir gravemente um rio deve o tribunal puni-lo em função da sua culpa dolosa (nos termos do art.º 17.º, n.º 2 do CP), pois não será aceitável a sua alegação de que desconhecia a proibição de poluir o rio.

O bem jurídico ambiente não é um bem individualizável, pertencente a um indivíduo ou a um conjunto definido e identificado de sujeitos, pelo que não é um bem jurídico livremente disponível, nos termos do art.º 38.º e do art.º 39.º do CP e, como tal, a sua lesão não é passível de consentimento individual, efetivo ou presumido.

Admitimos como juridicamente admissível o uso da legítima defesa, nos termos do art.º 32.º do CP, em defesa do bem jurídico coletivo atacado, o ambiente. O Estado, que tem personalidade jurídica, tem o

23 ²³¹Idem

direito e o dever de defender os seus bens patrimoniais e comunitários, como sejam os rios, e o ambiente, na sua globalidade. Neste sentido, a legítima defesa é admissível, por exemplo, para impedir que alguém lance ao rio resíduos, com elevada toxicidade; neste mesmo contexto é também admissível a ação direta prevista no art.º 31.º, n.º 1 e n.º 2, al. b) do CP e no art.º 336.º do CC, quando, por exemplo, alguém retira a outrem veneno destinado a matar os peixes (por exemplo, embude, lixívia ou ácido sulfúrico), ou mesmo explosivos (bombas de foguetes ou dinamite); em ambos os exemplos apontados, a poluição da água do rio e o uso de explosivos gerariam hidroconflitos, cuja prevenção e reporte se encontra no âmbito de atuação do Serviço de Proteção da Natureza.

Bibliografia

ALMEIDA, Mário Aroso/ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.ª edição revista, Coimbra, 2010*

Agência Portuguesa do Ambiente, *Guia de apoio sobre a titularidade dos Recursos Hídricos*, (setembro 2014), disponível em:

http://www.apambiente.pt/_zdata/Divulgacao/Publicacoes/Guias e Manuais/Guia _RH_ setembro 2014.pdf

AMARAL, Diogo Freitas do, *A utilização do domínio público pelos particulares*, Coimbra Editora, Lisboa, 1968

¾ *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª edição, Reimpressão da edição de Novembro de 2006, Almedina, Coimbra, 2006



AMARAL, Diogo Freitas do, FERNANDES, José Pedro, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora Limitada, Coimbra, 1978

ANDRADE, José Robin de, “Um novo regime da titularidade das águas públicas”, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 23 e 24, Almedina, Coimbra, 2006

ASCENSÃO, Oliveira de, *Direito civil : Reais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993

AZEVEDO, Bernardo, *Servidão de Direito Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005

BARGADO, Manuel, “O reconhecimento da propriedade privada sobre terrenos do Domínio Público Marítimo”, *in* Direito Administrativo do Mar, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 435-460

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª Edição (Reimpressão), Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Tomo II, Livraria Almedina, Coimbra, 1980

¾ *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão da edição Brasileira de 1977, 1.ª Reimpressão Portuguesa, Livraria Almedina, Coimbra, 1996

CALVO, Carlos Claussen, *Acerca de la natureza jurídica del derecho emanado de concesión minera, disponibilizado na internet.*

CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA; Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª. Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

CARVALHO, Orlando de, *Direito das Coisas*, [S.n.], Coimbra, 1977

CAUPERS, João, “O Domínio Público”, *Themis Revista de Direito*, Faculdade de Direito de Lisboa, IX.15, (2008)

CHAMARD, Caroline, *La distinction des biens publics et des biens privés, Contribution à la définition de la notion de biens publics*, Dalloz, 2004.

CORDEIRO, António Menezes, *Direitos Reais*, Reimpressão, Lisboa, 1993, pp. 630.

CORREIA, Alves, MONIZ, Ana Raquel, *Estudo sobre os Regimes Jurídicos das Zonas Costeiras da Região Autónoma dos Açores*, CEDOUA, (janeiro/2015), disponível em: http://www.uc.pt/fduc/cedoua/publicacoes/pdfs/cedoua_ij.pdf

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008

¼ *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, Coimbra, 1989

COSTA, António Pereira, *Direito dos Solos e da construção: as restrições por utilidade pública sobre a propriedade*, Livraria Minho, Braga, 2000

¼ *Servidões administrativas: outras restrições de utilidade pública*, Ecla Editora, Porto, 1991

COUTINHO, Luís P. Pereira, “Sobre a justificação das restrições aos direitos fundamentais”, *in Estudos em Homenagem ao Professor Sérvulo Correia*, Vol. I, Coimbra Editora, 2010



DGOTDU, *Servidões e restrições de utilidade pública*, Coordenação de Anabela Coito, edição digital, 2011, disponível em: <http://195.23.12.210/ibt/pdf/servidoes/servidoes.pdf>

DUARTE, Rui Pinto, *Curso de Direitos Reais*, Principia, 2002

FARIA, Duarte Lynce de, *A Jurisdição e a delimitação dos espaços marítimos em Portugal*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2002

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, 4ª ed. revista, Volume I, Artigos 1º a 107º, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

GOMES, Carla Amado [et al.], Recomendação n.º 9/A/00 do Provedor de Justiça, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Almedina, Coimbra, (n.º. 13 de Junho de 2000).

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais*, Separata do II Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública, 2001

GUERREIRO, Sandra Cristina Pereiro, “A natureza jurídica do direito de utilização privativa do Domínio Público Hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real administrativo”, *in* Série Cursos Técnicos 3, Direito da Água, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (abril de 2013), disponível em: http://www.apea.pt/xFiles/scContentDeployer_pt/docs/Doc2782.pdf

HARRIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 10.ª edição, Paris, 1921.

[Voltar ao índice](#)

LEITÃO, Alexandra, *A utilização do domínio público hídrico por particulares*, aula lecionada no Curso de pós-graduação de Direito da Água, organizado pelo Instituto de 26

HOMEM, António Pedro Barbas, “Urbanismo ambiente e litoral”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, Almedina, Coimbra, (n.º 3/Outubro de 1998),

JUNIOR, Manuel Rodrigues, *Restrições de Utilidade Pública ao Direito de Propriedade*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 8, 1923

MACHETE, Rui, “O Domínio Público e a Rede Elétrica Nacional”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61, Vol. III, (dezembro de 2001), pp. 1367-1411

MARTINS, António Carvalho, *Caminhos Públicos e Atravessadouros*, Coimbra Editora, Ld.ª, Coimbra, 1987.

MIRANDA, João, “A titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por entidades públicas”, in *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, Coimbra, 2014

MONIZ, Ana Raquel, “A concessão de uso privativo do domínio público: Um instrumento de dinamização dos bens dominiais”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Castanheira Neves*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 293-365

¾ *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Reimpressão da Edição de janeiro de 2005, Almedina, Coimbra

MOREIRA, José Carlos Martins, *Do Domínio Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 1931



PARADA, Ramon, *Derecho Administrativo. III - Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Quinta edición, Marcial Pons, 1993.

PÉREZ, Marta García, *La natureza jurídica de la autorización y La concesión, a propósito de la utilización del dominio público*, disponibilizado na internet.

PRATA, Ana, *Dicionário jurídico*, 3.ª edição revista e atualizada, Coimbra, 1995.

RAMOS, José Luís Bonifácio, “Domínio Público e Domínio Privado: mitos e sombras”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 487-522

QUEIRÓ, Afonso, *Lições de Direito Administrativo, Vol. I e II*, Coimbra, 1959.

QUEIRÓ, Afonso/QUEIRÓ, José Gabriel, *Propriedade pública e direitos reais de uso público no domínio da circulação urbana*, in *Direito e Justiça, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Volume IX, tomo 2, 1995.

Os Acórdãos referidos podem ser encontrados no endereço eletrónico: <http://www.dgsi.pt>.



V. Contratos públicos no setor da água

[Voltar ao índice](#)



A obrigatoriedade de ligação e o direito à contratualização do serviço público de fornecimento de água e de saneamento de águas residuais

SANDRINA RIBASSIN FERREIRA¹

Sumário:

O presente trabalho escrito baseia-se na obrigatoriedade legal de ligação aos serviços públicos de abastecimento público de água para consumo humano e de saneamento de águas residuais urbanas por contração ao direito do utilizador à contratualização do respetivo serviço, analisando a legislação em vigor no nosso ordenamento jurídico.

A elaboração do presente escrito justifica-se não só pela pertinência do tema na atualidade, por considerarmos que 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 e de gestão de resíduos urbanos, contém uma dualidade entre a obrigação de ligação aos serviços públicos e o direito à contra-

¹ sandrine.ferreira@bewater.com.pt, Be Water, Rua Constância Maria Rodrigues, nº19, 2640-289 Mafra.

tualização do respetivo serviço, como pelo impacto negativo que a não contratualização dos serviços pode ter impacto negativo na sustentabilidade dos serviços prestados pelas entidades gestoras e respetiva qualidade de serviço.

Este será o fio condutor desta exposição, e será nesta linha que interpretaremos a disponibilização do serviço, a obrigação de ligação, o direito à contratualização do serviço e o regime da reposição do equilíbrio financeiro, pela proteção das entidades gestoras que são obrigadas a promoverem uma cobertura tendencialmente universal do território com redes públicas de água e saneamento e, estando sujeitas à não contratualização dos serviços, podem redundar em pesadas consequências.

O presente trabalho esforça-se para ser um debate, relevante e atual, sobre a temática da obrigação de ligação aos serviços públicos e o direito à contratualização do respetivo serviço, com um toque crítico, na medida adequada, sobre determinados aspetos que foram surgindo ao longo do estudo.

Não pretendemos um trabalho exaustivo, mas antes ser um contributo para o conhecimento do tema, e uma tentativa de elucidar os leitores para a necessidade de rever o supra mencionado regime jurídico.

Palavras-chave: Obrigatoriedade, Ligação, Contratualização, Serviço, Disponibilização

Abstract:

This paper is based on the legal obligation to connect to public services of public water supply for human consumption and urban wastewater sanitation, in opposition to user's right to contract the service, based



on our legal system.

We studied the law and interpret its concepts such as service provision, legal connection service obligation and the right to contract the service.

In conclusion, we feel this duality unfair, and we hope that legislation's change will fill this gap, inducing the similarity of legal connection service obligation and the right to contract the service whenever there is a public network available. This change will make all the difference in this sector and can insure economics sustainability from management entities, environmental sustainability, public health and also guaranteeing the accessibility at acceptable prices to these public services.

Keywords: Obligation, Connection, To Contract, Service, Availability

1 - A obrigatoriedade de ligação aos sistemas públicos

1.1 - O Regime Jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais Urbanas e de Gestão de Resíduos Urbanos (Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto)

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 e de gestão de resíduos urbanos, define normas de relacionamento entre as Entidades Gestoras e os seus utilizadores (capítulo VII).

[Voltar ao índice](#)

Um dos pilares-base deste diploma é a obrigatoriedade de ligação aos sistemas públicos, consagrado no nº3, do artigo 4º e no nº1, artigo 69º, *“Todos os edifícios, existentes ou a construir, com acesso ao serviço de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais devidamente licenciados, de acordo com as normas de concepção e dimensionamento em vigor, e estar ligados aos respectivos sistemas públicos.”*

Esta obrigatoriedade justifica-se por imperativos de gestão dos recursos hídricos, de salvaguarda da saúde e salubridade públicas e de proteção ambiental¹

As atividades de abastecimento público de água às populações e de saneamento de águas residuais urbanas são *“serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança colectiva das populações, às actividades económicas e à protecção do ambiente.”*²

Desta forma, a utilização de soluções próprias de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento de águas residuais (captações e fossas sépticas), ficam limitadas às situações em que não haja serviço público disponível.

1.2 - A ligação da rede predial às redes públicas

O serviço de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas é, por regra, prestado através de redes fixas

2 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto.



(n.º2, do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto), constituindo a ligação das redes públicas às redes prediais condição essencial para a prestação do serviço.

No entanto, a ligação está sujeita à verificação de determinadas condicionantes e obrigações que se impõem tanto à entidade gestora, como aos utilizadores e/ou proprietários dos edifícios abrangidos pelas redes públicas.

1.2.1 - A disponibilização do serviço

Os serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas são serviços de interesse geral, devendo ser prestados de acordo com o princípio da promoção tendencialmente universal, consagrado na alínea a), do n.º 1, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

O artigo 5.º, da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro que aprovou a designada “Lei da Água”, determina *“constitui atribuição do Estado promover a gestão das águas e prosseguir as atividades necessárias à aplicação da presente lei”*.

O artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, preceitua que *“a gestão dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos é uma atribuição dos municípios (...)”*.

Ao dever dos municípios, enquanto titulares dos serviços municipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, de promoverem a cobertura tendencialmente universal do território com redes públicas de água e saneamento corresponde uma obrigação de ligação dos utilizadores e/ou proprietários dos edifícios abrangidos pelas redes públicas.

Os serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, através de redes fixas, consideram-se disponíveis sempre que as redes públicas estejam localizadas a uma distância igual ou inferior a 20 metros do limite da propriedade a servir (n.º 2, do artigo 59.º, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto).

A disponibilidade do serviço disponível, por força do princípio da universalidade, obriga a entidade gestora a prestar o serviço, sempre que solicitado pelo utilizador, constituindo a recusa de prestação do mesmo pela entidade gestora uma contraordenação punível com coima de 7500 a 44 890 euros, nos termos da alínea. e) do n.º1, do artigo 72º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

Não existindo rede pública de saneamento de águas residuais urbanas disponível, a entidade gestora deve assegurar *“a provisão do serviço de limpeza de fossas sépticas (...)”* (n.º3 do citado artigo 59º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto) - a alternativa à rede pública são soluções simplificadas de tratamento como, por exemplo, fossas sépticas, que requerem, uma manutenção periódica e o encaminhamento das respetivas lamas para tratamento e destino final adequado.

1.2.2 - A obrigação de ligação

Em conformidade com o definido pelo n.º 2, do artigo 59º e n.º1, do artigo 69º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, todos os edifícios, existentes ou a construir, com acesso ao serviço de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais (localizados a uma distância igual ou inferior a 20 metros das respetivas redes públicas), devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais devidamente licenciados e estar ligados aos respetivos sistemas públicos.



Quando a construção e disponibilização da rede pública é posterior à construção dos edifícios que ficam abrangidos por esta, devem ser abandonadas as soluções privativas de abastecimento de água para consumo humano (captações próprias) ou de drenagem de águas residuais (fossa séptica ou fossa estanque) que até aí eram utilizadas.

O incumprimento da obrigação de ligação constitui contraordenação punível com coima que pode ir até 3 740 euros caso o infrator seja pessoa singular e até 44 890 euros se for pessoa coletiva, nos termos da alínea a), do nº2, do artigo 72º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

1.3 - O Regime Jurídico da Utilização dos Recursos Hídricos (Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio)

O Regime Jurídico da Utilização dos Recursos Hídricos criou *“um novo quadro de relacionamento entre o Estado e os utilizadores dos recursos hídricos baseado na exigência do cumprimento da lei, mas também no reconhecimento inequívoco de direitos aos utilizadores. Nesse sentido, o novo regime vem consagrar os direitos atribuídos ao utilizador enquadrar com precisão os termos em que a administração pode recorrer ao mecanismo da revogação de um título (...).”*³

Este regime jurídico consagra expressamente a existência de captações de água privadas para consumo humano. Veja-se o nº3, do seu artigo 42.º, *“Um sistema de abastecimento particular produz água para consumo humano sob responsabilidade de uma entidade particular, só podendo funcionar na condição de impossibilidade de acesso ao abastecimento público, ficando sujeito aos requisitos legais para este tipo de utilização.”*

3 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.

Consagra também a existência de sistemas particulares de disposição de águas residuais, as denominadas fossas sépticas. Veja-se o nº4, do artigo 48º, *“Um sistema particular de disposição de águas residuais nas águas ou no solo é gerido por uma entidade particular, só podendo funcionar na condição de impossibilidade de acesso a um sistema público, ficando sujeito aos requisitos legais para este tipo de utilização.”*

As fossas sépticas são, em regra, reservatórios estanques, que garantem o total armazenamento da água residual, não permitindo qualquer descarga para o ambiente, salvaguardando, assim, a proteção da saúde pública e ambiental. Quando não são estanques, têm de ter obrigatoriamente órgãos complementares de infiltração ou filtração de modo a garantir o tratamento adequado e completo das águas residuais e posterior descarga no meio envolvente, para garantia da proteção da saúde pública e ambiental. Nestes casos, as fossas devem ser devidamente licenciadas junto da Administração da Região Hidrográfica, doravante “ARH”.

Após a leitura dos supra mencionados artigos não restam dúvidas que, sempre que exista rede pública de abastecimento de água ou de saneamento de águas residuais disponível a menos de 20 metros do limite da propriedade, devem ser abandonadas as respetivas soluções privadas de abastecimento de água para consumo humano ou de drenagem de águas residuais (furos e outras captações, assim como fossas sépticas) até então utilizadas.

A autoridade ambiental apenas pode licenciar soluções privadas nos casos em que as redes públicas não estejam disponíveis aos utilizadores (ou seja, se estiverem a uma distância superior a 20 metros da propriedade a servir), podendo as licenças já emitidas ser revistas ou revogadas a partir do momento em que passem a estar disponíveis as redes públicas, podendo mesmo caducar se essa for uma condição



imposta no momento da respetiva emissão. As autoridades ambientais devem ainda fiscalizar a existência de soluções sem licença ou a manutenção de soluções licenciadas após o utilizador ter disponível a rede pública.

A utilização dos recursos hídricos sem o respetivo título, o incumprimento das normas de qualidade da água de acordo com a legislação em vigor e a imersão de resíduos ou a rejeição de efluentes em local diferente do autorizado pelos organismos competentes, constituem contraordenações ambientais muito graves, sendo a instauração, instrução, a decisão dos processos de contraordenações e a aplicação das coimas e sanções acessórias, competência da “ARH” territorialmente competente – vejam-se as alíneas a), p) e r) do nº3, do artigo 81º e o artigo 83º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.

Face aos interesses públicos em causa é desejável a troca de informação entre as entidades gestoras e as autoridades ambientais competentes para o licenciamento, no sentido de melhor identificar os imóveis com acesso à rede que não se encontrem ligados e continuam a utilizar soluções privadas, em violação do regime acima descrito, facilitando assim as respetivas atuações. A utilização de recursos hídricos sem o necessário título constitui contraordenação cujo processamento compete à Autoridade da Região Hidrográfica competente (artigo 83º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio).

A obrigação de ligação e a impossibilidade de utilização de soluções privadas quando exista rede pública são garante da qualidade da água consumida, do tratamento adequado dos efluentes rejeitados e da gestão racional e sustentada dos recursos hídricos.

Note-se que este regime jurídico apenas impede o licenciamento de soluções privadas por existência de sistemas públicos quando a capta-

ção de água se destina a consumo humano (artigo 42º). Ora, água para consumo humano, tal como definida no ponto *i*), da alínea b), do artigo 2º do Decreto-Lei nº 306/2007, de 27 de agosto, é *“Toda a água no seu estado original, ou após tratamento, destinada a ser bebida, a cozinhar, à preparação de alimentos, à higiene pessoal ou a outros fins domésticos(...)”* ou como definida no ponto *ii*), da alínea b), do artigo 2º do mesmo diploma legal, *“Toda a água utilizada numa empresa da indústria alimentar para fabrico, transformação, conservação ou comercialização de produtos ou substâncias destinados ao consumo humano (...).”*

É possível licenciar captações que tenham outras finalidades (nomeadamente para indústrias não alimentares, sistemas de rega, atividades recreativas ou de lazer) que não o consumo humano, mas nessas situações, a ligação à rede pública, ainda que disponível, não é obrigatória.

1.4 - As exceções à obrigatoriedade de ligação

Resulta do artigo 69º, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, que os proprietários de imóveis não estão sujeitos à obrigação de ligação às redes públicas de água e de saneamento em três tipos de situação:

- a) Quando os imóveis se localizam a mais de 20 metros das redes públicas, situação em que não há acesso ao serviço nos termos previstos no nº1 do artigo 69º;
- b) Quando a ligação dos imóveis localizados a menos de 20 metros das redes públicas for demasiado onerosa, tanto técnica como economicamente, para o utilizador (designadamente quando implique a instalação e manutenção de equipamen-



tos de elevação de águas residuais), pode a entidade gestora admitir soluções simplificadas, nos termos do nº2, do artigo 69º, desde que sejam garantidas as condições adequadas de saúde pública e proteção ambiental;

- c) Quando os edifícios disponham de sistemas próprios de abastecimento ou saneamento devidamente licenciados nos termos da legislação aplicável, em conformidade com o previsto no nº3, do artigo 69º - a referência à legislação aplicável remete para as normas que regem a atribuição de títulos de utilização do domínio hídrico, constantes da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água) e do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio (Regime Jurídico da Utilização dos Recursos Hídricos).

2 - A OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E O DIREITO DO UTILIZADOR À CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO

2.1 - O direito à contratualização do serviço

O carater essencial dos serviços aqui em causa, *“inspiram uma série de princípios analisáveis numa série de obrigações por parte do prestador de serviço, como seja o princípio da universalidade – segundo o qual o serviço é acessível a todos os interessados, parecendo resultar deste princípio o dever de contratar imposto ao prestador do serviço –, do princípio da igualdade – que prevalecerá sobre o da liberdade contratual –, do princípio da continuidade – a fim de assegurar um funcionamento regular do serviço – e o princípio do bom funcionamento (com tudo*

*o que isso implica em termos de qualidade do serviço, designadamente, da sua adequação, eficiência e segurança).*⁴

O acesso ao serviço público é efetuado por meio de contrato, pelo que se entende que o direito do utilizador à prestação do serviço consiste num direito à celebração do contrato de fornecimento do serviço.

A recusa de prestação do serviço pela entidade gestora constitui contraordenação punível com coima de 7500 a 44 890 euros, nos termos da alínea e) do nº1, do artigo 72º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

Para além da obrigatoriedade de ligação aos sistemas públicos e da obrigação de prestação do serviço, o legislador estabeleceu, no nº1, do artigo 63º, do supra mencionado diploma que “Os utilizadores que disponham de título válido para a ocupação do imóvel podem solicitar a contratualização dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais sempre que os mesmos se encontrem disponíveis.” O “podem solicitar a contratualização do serviços” é um direito facultado ao possível utilizador do serviço, pela legislação atualmente em vigor.

2.2 - O paradoxo promovido pelo Regime Jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais Urbanas e de Gestão de Resíduos Urbanos

4 Acórdão Tribunal da Relação de Coimbra, de 17.11.2015, pesquisável em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/8c7f65f0797cd3ba80257f16003cd819>.



Deparamo-nos assim com certa “desigualdade” entre a obrigação de prestação do serviço por parte das entidades gestoras e o direito do utilizador solicitar, ou não, a contratualização dos serviços.

Entendemos que a legislação tenha fixado a obrigatoriedade de ligação aos sistemas públicos, pois as atividades de abastecimento público de água às populações e de saneamento de águas residuais urbanas são “serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança colectiva das populações, às actividades económicas e à protecção do ambiente.”.⁵

A obrigatoriedade de ligação assenta na garantia da qualidade da água consumida, do tratamento adequado dos efluentes e da gestão racional e sustentada dos recursos hídricos.

Consideramos, no entanto, que deveria ter sido estabelecida uma igual obrigatoriedade de contratualização dos serviços quando os mesmos estão disponíveis, para bom funcionamento do sistema. Não se entende como é possível manter esta “dualidade” no mesmo regime jurídico.

Se por um lado encaramos a obrigatoriedade de ligação como forma de possibilitar o bem-estar geral, a saúde pública e a segurança coletiva das populações e a proteção do ambiente, como aceitar que sejam mantidas fontes alternativas de abastecimento em detrimento do uso de água potável da rede pública para consumo humano? Como aceitar que sejam mantidos meios alternativos de rejeição de águas residuais urbanas?

5 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto.

A essa obrigação de ligação corresponde um dever dos municípios, ou das respectivas entidades gestoras, de promoverem a cobertura tendencialmente universal do território com redes públicas de água e saneamento.

As entidades gestoras, de acordo com os compromissos contratuais assumidos, por sua vez interligados com objetivos nacionais quanto à disponibilidade dos serviços, ficam prejudicadas com o incumprimento da obrigatoriedade de ligação aos serviços públicos de água e/ou saneamento, pelos proprietários dos imóveis e pelos potenciais utilizadores que continuam a usufruir de fontes alternativas de abastecimento em detrimento do uso de água potável da rede pública para consumo humano.

Além disso, a capacidade infraestrutural instalada e disponibilizada poderá ficar sobredimensionada, quando na prática foi construída também para servir a população, que não pretende usufruir dos serviços públicos de água e/ou saneamento disponibilizados, apesar de isso ser obrigatório por lei. Esta situação acaba por prejudicar, na prática, os utilizadores que não dispõem de meios alternativos aos serviços públicos disponíveis em virtude das correções tarifárias que advêm deste fenómeno.

Como garantir o princípio da recuperação dos custos através dos tarifários dos serviços, o assegurar a qualidade do serviço prestado e a sustentabilidade das entidades gestoras, se após obras de extensão da rede pública, os utilizadores que têm o serviço disponível não se ligam à rede pública, nem contratualizam o serviço?

É entendimento da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, doravante “ERSAR”, que, embora a legislação não determine a



obrigação de contratualização, sempre que haja rede pública disponível o utilizador terá de se ligar. Não o fazendo, as entidades gestoras deverão comunicar à “ARH” territorialmente competente as situações de desconformidade legal, bem como lançar mão dos respetivos processos de contraordenação que a alínea a), do nº2, do artigo 72º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto determina.

Salvo o devido respeito, esta solução não tem grande adesão por parte das entidades gestoras, pois como é do conhecimento geral as “ARH” estão sobrecarregadas com trabalho e tiveram, até há pouco tempo, os seus esforços concentrados na regularização das situações não tituladas e nos pedidos de novas utilizações.⁶

3 - A REALIDADE DAS ENTIDADES GESTORAS

3.1 - A Auditoria do Tribunal de Contas à Regulação das Parcerias Público Privadas, doravante “PPP” no Setor das Águas (sistemas em baixa)

Durante o ano de 2013, o Tribunal de Contas procedeu a uma auditoria das “PPP” no setor das águas, envolvendo um universo de 27 concessões municipais de águas, em baixa, com consultas seletivas, em função do risco percecionado à “ERSAR”, entidades gestoras e municípios concedentes.

Dessa auditoria resultaram uma série de conclusões gerais, do Sumário Executivo do Relatório de Auditoria nº3/2014, datado de 13 de

⁶ AMÉLIA MESQUITA *et al.*, Série Guias Técnicos – 20, Relações das entidades gestoras com os utilizadores dos serviços de águas e resíduos, ERSAR, 2012, p.28.

fevereiro de 2014, do Tribunal de Contas⁷, das quais realçamos, por considerarmos relevantes para o tema apresentado no presente trabalho:

- a) *“34. As projeções adotadas quanto ao crescimento populacional, bem como as capitações estimadas, apresentam, em muitas destas concessões, um desfasamento substancial da realidade de muitos municípios. Estas estimativas foram fornecidas e aprovadas pelas entidades concedentes, sem que as mesmas fossem previamente auditadas ou postas em causa pelos próprios municípios (...).”*

- b) *“38. Por outro lado, constata-se que o investimento da responsabilidade das entidades gestoras, foi concretizado e dimensionado para dar cobertura a uma expectativa de crescimento populacional e de consumos que, na prática, também não existiram.”*

Resulta ainda do Relatório do Tribunal de Contas que *“Mais de 96% dos eventos elegíveis para efeitos de reequilíbrio financeiro ou revisão contratual resultaram do défice de procura respeitante aos caudais estimados, de modificações unilaterais ao tarifário e de alterações ao plano de investimento.”*⁸

7 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 9, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.

8 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 19, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.



3.2 - Um exemplo da situação real

Como exemplo das supra mencionadas conclusões, temos a concessão de Paredes, cujo contrato de concessão da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo público e da recolha, tratamento e rejeição de efluentes do respetivo concelho, foi assinado em 19 de janeiro de 2001, com o Município de Paredes e a empresa AP-Águas de Paredes, S.A., abreviadamente designada p “AP”, por um período de 35 anos, com o início da exploração em 01 de junho de 2001.

Este contrato de concessão pertence aos contratos denominados de “segunda geração”, pois implicam a concessão de serviço público, ficando a execução do plano de investimentos na esfera da responsabilidade da concessionária.

Em 4 de maio de 2006, a “AP” requereu a reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão, invocando, a diminuição superior a 20% dos caudais totais anuais de água de abastecimento e de saneamento em relação aos valores previstos no processo de concurso. Para as variações nos caudais de abastecimento de água e saneamento terá contribuído, para além de outros fatores, *“os potenciais utilizadores que dispõem dos serviços públicos de água e saneamento de águas residuais, e que não se ligaram. Representam mais de 35% dos fogos (9.000 habitações) no que respeita ao serviço público de abastecimento de água e 38% dos fogos (9.000 habitações) relativos ao serviço público de saneamento de águas residuais.”*⁹

9 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 139, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf .

A estes potenciais utilizadores acrescem também *“os utilizadores que, embora tenham requerido a ligação e a contratualização do serviço público de abastecimento de água, têm consumo “zero”, ou seja, continuam a utilizar sistemas particulares de abastecimento de água para consumo humano (furos, poços) totalizando mais de 3.000 casos, que representam sensivelmente 18% dos utilizadores de água.”*¹⁰

Se a estes utilizadores for acrescentado *“o número de utilizadores com um consumo médio mensal entre 1m³ a 3m³, que na sua maioria também não prescindiram da utilização dos sistemas particulares de abastecimento de água para consumo humano, totalizamos mais de 7.000 utilizadores que correspondem sensivelmente a 44% do total de utilizadores do serviço público de abastecimento de água.”*¹¹

Assim, em 16 de julho de 2008 foi celebrado um acordo entre a Câmara Municipal de Paredes e a AP, visando modificar o contrato de concessão, mediante celebração de um aditamento ao mesmo.

Nesse aditamento ao contrato de concessão o plano de investimentos será ajustado, entre outras situações, *“sempre que, para determinação do investimento, se verifique uma taxa de adesão expectável, resultante de sondagem efetuada, inferior a 50% do total de potenciais utilizadores geograficamente abrangidos por tal investimento. Proceder-se-á, ainda, à alteração do plano de investimentos, caso não seja atingida a percen-*

10 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 139, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtr-rel003-2014-2s.pdf.

11 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 139, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtr-rel003-2014-2s.pdf.



*tagem de 70% do número estimado de novos utilizadores a gerar pela obra correspondente ao plano de investimentos realizado, ao fim do primeiro ano da sua conclusão”.*¹²

A mencionada sondagem será responsabilidade da concessionária e, quando da mesma resultar uma taxa de *“adesão inferior a 50% sempre se seguirá uma outra vinte e quatro meses depois e após a realização das adequadas e efetivas medidas ativas de promoção, junto da população da área em questão, das virtualidades de adesão”.*¹³

Até junho de 2013, não foi desencadeado qualquer outro pedido de reequilíbrio económico-financeiro da concessão.

A “ERSAR” realizou, entre 2007 e 2011, quatro auditorias à “AP” e, como conclusão dessas auditorias, identificou, quer no serviço de abastecimento público de água, quer no serviço de saneamento público de águas residuais urbanas, indicadores com “qualidade de serviço insatisfatória”, nomeadamente os indicadores referentes à “cobertura do serviço” e à “água não faturada”.

A “cobertura do serviço” é o indicador que reflete a ligação efetiva dos utilizadores à rede pública existente, podendo, o serviço público estar potencialmente disponível para um maior número de prédios do que aqueles que o indicador reflete, caso não haja adesão total por parte dos utilizadores.

12 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 140, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.

13 Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Regulação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor das Águas (sistemas em baixa), Volume I, Sumário Executivo, p. 140, pesquisável em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.

Segundo informação da “AP”, as redes públicas atualmente existentes permitiriam uma maior cobertura, pelo que o baixo nível da mesma (50%) se deve ao uso de água proveniente de furos e de minas (alternativas naturais que não são pagas) e de ligações clandestinas, por parte da população.

A “AP” transmitiu ao Tribunal de Contas que tem desenvolvido esforços no sentido da adesão dos municípios ao serviço, através de campanhas de marketing e campanhas de sensibilização, divulgando as vantagens da utilização da água da rede pública e os riscos da utilização da água proveniente de furos e de minas, no entanto *“existe ainda uma resistência por parte dos municípios em utilizar o serviço público disponível em detrimento da utilização de fontes particulares de abastecimento (furos/poços), pratica essa enraizada, prejudicando a avaliação deste indicador.”*

Face ao exposto é manifesto que qualquer entidade gestora em situação semelhante, fica prejudicada pelo não cumprimento das leis em vigor pelos proprietários dos imóveis quanto à obrigatoriedade de ligação aos serviços públicos de água e saneamento, e pelos potenciais utilizadores que continuam a usufruir de fontes alternativas de abastecimento em detrimento do uso de água potável da rede pública para consumo humano.

4 - CONCLUSÕES GERAIS

Sentimos que a generalidade dos formandos presentes na pós-graduação de Direito da Água, achou esta dualidade, obrigatoriedade de ligação/não obrigatoriedade de contratualizar por parte do utilizador “injusta”.



Julgamos necessário haver uma reflexão no assunto em causa envolvendo todas as partes interessadas e estimulando a informação e a comunicação entre todas as entidades do setor.

Em conclusão, resta-nos esperar que uma alteração da legislação existente venha preencher a lacuna nesta matéria, mais concretamente a próxima revisão do 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 e de gestão de resíduos urbanos, alterasse o conteúdo do nº1, do artigo 63º e em vez de referir *“Os utilizadores que disponham de título válido para a ocupação do imóvel podem solicitar a contratualização dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais sempre que os mesmos se encontrem disponíveis.”* deveria estipular que *“Os utilizadores que disponham de título válido para a ocupação do imóvel **devem** solicitar a contratualização dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais sempre que os mesmos se encontrem disponíveis.”*

Esta pequena mudança de verbo faz toda a diferença para o setor em causa e poderá ser a solução para garantir a sustentabilidade económica das entidades gestoras, a sustentabilidade ambiental, a saúde pública e ainda garantir às populações a acessibilidade a estes serviços públicos a preços aceitáveis.

BIBLIOGRAFIA

CORREIA, Francisco Nunes e Ramos, Laudemira, “A Lei da Água Portuguesa 2005: Uma revolução tranquila”, in Theodoro, H. D. e F. Matos

[Voltar ao índice](#)

(Ed.), 2015 – Governança e Recursos Hídricos – Experiências Nacionais e Internacionais de Gestão. Editora D’Plácido, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

ERSAR (2012), “Série Guias Técnicos – 20, Relações das entidades gestoras com os utilizadores dos serviços de águas e resíduos”, da autoria de Mesquita, Amélia e outras, www.ersar.pt.

ERSAR, perguntas frequentes da página eletrónica da Entidade Reguladora.

LEITÃO, Alexandra e outros (2013), “Direito da Água, Série de Cursos Técnicos”, Faculdade de Direito de Lisboa e ERSAR.

TRIBUNAL DE CONTAS (2014), Relatório Síntese da Regulação de PPP no setor das Águas (sistemas em baixa), www.tcontas.pt.



VI. Regime económico-financeiro dos recursos hídricos

[Voltar ao índice](#)

Nível de adoção dos Tarifários às Recomendações Tarifárias da ERSAR para os serviços de água (abastecimento e saneamento) e Regulamento do Tarifário de resíduos (serviço de resíduos sólidos) aplicados ao consumidor doméstico em 2016

ANTONIETA DUARTE

Resumo:

Face à atual exigência para o uso eficiente da água e repercussão da cobertura de custos na fatura do consumidor com a aplicação de tarifários tendencialmente crescentes e paralelamente a necessidade de garantir o acesso à água e ao saneamento, reconhecidos como um direito humano, foram analisados os tarifários em vigor no mês de maio de 2016 referente aos três serviços que constam na fatura da água - abastecimento de águas, saneamento e resíduos sólidos urbanos. Em paralelo, foi analisada também a divulgação da informação tarifária prestada ao consumidor final no sítio da Internet das entidades gestoras responsá-



veis pelos três serviços cobrados na fatura da água. Este estudo contribui com a atualidade informativa do nível de adoção dos tarifários às recomendações tarifárias da ERSAR para os serviços de águas e do nível de adoção do regulamento do tarifário de resíduos, com o objetivo de detetar inconformidades atuais para correção futura.

Palavra-chave: fatura da água, tarifários, abastecimento de água, saneamento, resíduos sólidos, tarifário social

Abstract:

In the light of the current need for an efficient water usage which affects directly the consumer's bill through tendentiously increasing tariffs, and also the need to ensure its access along with sanitation, both recognized as human rights, several tariffs were analysed, focusing on water, sanitation and waste services included in the water bill applicable to end-users in May 2016. Additionally, the availability and ease of access to these three services tariff information to end-users on each responsible entity website was analysed. This paper also provides the current information about the level of tariffs acceptance to ERSAR recommendations for water services, and the level of waste tariffs acceptance of the waste tariff regulation, in order to detect existing nonconformities for future corrective actions.

Keywords: water bill, tariffs, water supply, sanitation, waste social tariff

Sumário:

1. Introdução. 2. Contexto. 3. Metodologia. 4. Análise da variação tarifária dos serviços de abastecimento de água, serviço de saneamento de águas residuais urbanas e serviços de gestão de resíduos urbanos. 5. Análise da adoção das Recomendações Tarifárias dos Serviços de Águas e Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos nos municípios portugueses. 6. Conclusões. Bibliografia.

1. Introdução

Os serviços de abastecimento de águas, serviço de recolha e tratamento de águas residuais e serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos são serviços de características muito específicas. Estes serviços são considerados serviços públicos essenciais (Republica, Assembleia da, 2008) e devem obedecer a um conjunto de regras visando a proteção do utilizador. O acesso à água e saneamento foi reconhecido como um direito Humano pela Assembleia Geral da ONU em 2010 (ONU, 2010) e o Conselho dos Direitos Humanos adotou em 2011 (ONU Human Rights Council, 2011) o acesso à água potável segura e ao saneamento como um direito humano – um direito à vida e à dignidade humana.

Assim importa destacar a relevância do conceito da acessibilidade à água e ao saneamento, aliando-o por um lado à acessibilidade física ao saneamento e água com qualidade e por outro à acessibilidade económica tendo em conta as necessidades de consumo da água em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas.



Face às exigências por um lado para o uso eficiente da água e repercussão da cobertura total de custos para a fatura do consumidor com implicação direta para aumentos tarifários tendencialmente crescentes e por outro a garantia do direito à água e ao saneamento, nomeadamente a acessibilidade física e económica, importa a tempo útil analisar os tarifários aplicados pelas diferentes entidades gestoras ao nível nacional, incluindo Continente e Ilhas.

A análise atualizada dos tarifários aplicados aos diversos serviços nos diversos municípios permitirá adequar atempadamente estratégias com vista ao cumprimento das metas definidas pelos vários instrumentos regulatórios por parte dos vários intervenientes no respetivo serviço.

Este trabalho visa assim contribuir com informação atualizada acerca do nível de adoção da Recomendações Tarifárias da ERSAR para os serviços de águas (abastecimento e saneamento) e do nível de adoção do Regulamento do Tarifário de resíduos por parte das entidades gestoras dos três serviços em baixa, com o objetivo de detetar inconformidades atuais para correção futura.

2. Contexto

A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos - ERSAR com vista a incrementar o cumprimento da legislação mais relevante para os serviços de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos emitiu a Recomendação IRAR n.º 01/2009 – “Recomendação Tarifária” e Recomendação ERSAR n.º 02/2010 – “Critérios de cálculo” com vista a reduzir a disparidade tarifária nos vários serviços e a baixa cober-

tura de custos pelos serviços de abastecimento e saneamento e a falta de tarifários com justificação económica e financeira.

A parte da recomendação referente ao Resíduos Sólidos Urbanos foi suprimida em fevereiro de 2015 pelo Regulamento Tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos que entrou plenamente em vigor em janeiro de 2016.

O Projeto de Regulamentos de Tarifário dos serviços de Águas, sujeito a consulta pública entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015¹, que estabelece disposições aplicáveis à definição, ao cálculo, à revisão e à publicitação das tarifas e respetivas obrigações de prestação de informação e ainda em processo de aperfeiçoamento, tem sido aguardado pelos vários intervenientes, nomeadamente entidades gestoras e consumidores entre outros.

A ERSAR tem vindo a publicar informação sobre os Tarifários dos Serviços de Abastecimento de Águas, Saneamento e Resíduos aplicados ao consumidor doméstico nos diversos municípios tendo demonstrado elevada dispersão de preços destes serviços nos vários municípios. Os dados referentes aos tarifários em vigor em 2015 (ERSAR, 2015) confirmam essa dispersão de valores.

Em 2015, para um consumo doméstico mensal de 10 m³ de água, tendo em conta os valores extremos cobrados nos dois municípios, a razão era de 1 para 13. Significa assim que pelo mesmo consumo de água um consumidor doméstico pagava 13 vezes mais água do que outro re-

1 O Projeto Regulamento Tarifário dos serviços de águas de 14 de dezembro 2014 esteve sujeito a consulta pública entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015.



sidente no município com preço mais baixo.² No serviço de saneamento essa razão era de 1 para 33³ e no serviço de resíduos de 1 para 13⁴.

O XIX Governo apresentou o plano de reestruturação dos serviços de água em outubro de 2014 e publicou a agregação dos sistemas multimunicipais em Alta⁵ em maio de 2015 (MAOTE, 2015) (MAOTE, 2015) (MAOTE, 2015) estabelecendo a entrada em funcionamento dos novos sistemas resultantes da agregação a 1 de julho de 2015.

Visava esta reestruturação “a agregação dos sistemas em Alta permitindo economias de escala e diminuição das assimetrias tarifárias em alta”, “a recuperação de custos tendo em conta um cenário de eficiência” e “a convergência tarifária” dos serviços em alta. (MAOTE, 2014)

Em 22 de março de 2016 o XXI Governo (XXI Governo, 2016) propôs a alteração da reorganização dos sistemas de abastecimento de água e saneamento, dando a opção aos municípios de se manterem ou saírem do sistema que fornece água em alta. Prevê assim a opção da reversão da agregação dos sistemas multimunicipais por parte dos municípios e “prevê a conclusão de todo o processo legislativo a tempo da defini-

2 De acordo com dados da ERSAR tendo em conta o consumo de 10 m³ é cobrado o valor mensal de 1,5€ no município de Terras de Bouro e 20,47€ nos municípios de Santo Tirso e Trofa, valores sem IVA em 2015.

3 De acordo com os dados da ERSAR tendo em conta o consumo de 10 m³ é cobrado o valor mensal de 0,5€ no município de Vila Viçosa e 16,56€ no município de Torres Vedras, valores sem IVA em 2015. Não é cobrado o serviço de saneamento em 7 distritos (Monchique, Oleiros, Penedono, Portel, Tabuaço, Vila Flôr e Vila Nova de Foz Côa). Foram excluídos desta comparação subsistemas presentes nos municípios.

4 De acordo com os dados da ERSAR tendo em conta o consumo de 10 m³ mês é cobrado o valor de 0,35€ em Monforte e 13,12€ na Póvoa de Varzim, valores sem IVA em 2015. Foram excluídos desta comparação subsistemas presentes nos municípios.

5 Sistemas em Alta, respeitam à captação de água e tratamento de águas residuais.

ção das tarifas relativas aos sistemas multimunicipais para o exercício de 2017” (XXI Governo, 2016).

Face à aplicação diferenciada de tarifários nos diversos municípios em Alta e em Baixa e recentes propostas de reestruturação do setor dos serviços de águas, pelo XIX e XXI Governos com impacto futuro na fatura do consumidor final, importa aprofundar a análise do atual nível de adoção das recomendações Tarifárias dos serviços de águas e do Regulamento de Tarifário de Resíduos em baixa, isto é, as atuais tarifas aplicadas ao consumidor final.

Neste sentido pode ser questionado:

Qual o nível de adoção dos tarifários às Recomendação Tarifarias da ERSAR para os serviços de água (abastecimento e saneamento) e Regulamento do Tarifário de resíduos (serviço de resíduos sólidos) aplicados ao consumidor doméstico em 2016?

3. Metodologia

Visando dar resposta à questão acima colocada e analisar a informação referente a 2016, procedeu-se à recolha de informação acerca dos tarifários referentes aos serviços de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos junto das diversas entidades gestoras responsáveis de cada serviço nos 308 municípios.

Paralelamente, em março de 2016, foi analisada a disponibilização dos 924 tarifários no sítio da Internet das entidades gestoras responsáveis pelos serviços de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos nos 308 municípios, nomeadamente a informação acerca dos tarifários sociais e famílias numerosas.



As entidades gestoras foram contactadas através de correio eletrónico entre março e maio de 2016 com vista a fornecerem os tarifários em vigor em maio de 2016 para o serviço específico da sua responsabilidade em cada município.

Face à falta de resposta da parte de algumas entidades gestoras consideradas relevantes no estudo, foi efetuada pesquisa complementar no sítio internet acerca do tarifário em vigor na data de maio de 2016 e o tarifário foi posteriormente confirmado via telefone através da metodologia de “Cliente Mistério”.

Na globalidade foram solicitados 924 tarifários repartidos entre abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos⁶.

Visando-se uma análise conjunta dos três serviços que constam na fatura do consumidor, foram excluídos os municípios em que não foi possível obter os tarifários dos três serviços o que inviabilizava a análise completa.

Do universo das entidades foi selecionada a amostra de 555 tarifários que permite a análise dos tarifários dos três serviços em 185 municípios.

Tal como consta em anexo “Tabela 10 - Listagem da representatividade da amostra populacional do estudo” a amostra é representativa e representa 75,3% da população residente em Portugal.

⁶ Foram excluídas desta análise as entidades gestoras de pequena dimensão com localização pontual no município (freguesias e outros subsistemas autónomos de dimensão pouco expressiva).

4. Análise da variação tarifária dos serviços de abastecimento de água, serviço de saneamento de águas residuais urbanas e serviços de gestão de resíduos urbanos

Neste capítulo visa-se enquadrar os valores cobrados ao consumidor final dos serviços de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos tendo em conta os tarifários em vigor no mês de maio de 2016.

Segundo o documento da ONU “a Organização Mundial de Saúde (OMS), afirma serem necessários “entre 50 a 100 litros de água por pessoa, por dia, para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e a minimização dos problemas de saúde.”. (ONU, 2015)

Tendo em conta a média de agregado familiar de 3 pessoas por habitação em Portugal, o valor mínimo de água para cobrir as necessidades básicas é cerca de 3000 litros mensais o que corresponde a um consumo médio de agregado de cerca de 10m³ de água.

Para análise foram assim considerados dois cenários para o cálculo do valores mensais dos serviços de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos a cobrar na fatura mensal – consumo médio de 10m³ e 15 m³.

Assim pode-se inferir que o grau de dispersão das tarifas em Portugal ainda se mantém elevado em maio de 2016. Tendo em conta a análise do valor global da fatura mensal (sem IVA incluído) para o consumo de 10m³ encontram-se situações extremas de municípios onde anualmente é cobrado o valor de 0,79€ em Lajes das Flores (Açores) e 41,78€ em Trofa. Se tivermos em conta a comparação apenas no continente, o município com valor mais baixo da fatura é Miranda do Douro onde é cobrado o valor de 8,15€/mês. A razão do valor cobrado é respetivamente de 1 para 53 a nível nacional e de 1 para 5 no continente.



Este diferencial de intervalo aumenta com o aumento de consumo mensal de água. Para consumo de 15 m³ a proporção é de 1 para 72 entre Lajes das Flores e Trofa e mantém-se de 1 para 5 entre Miranda do Douro e Trofa.

Vide abaixo os 10 municípios com valores extremos

Município	Distrito	Fatura total 10 m3	Fatura total 15 m3
Lajes das Flores	Açores	0,79	0,79
Santa Cruz das Flores	Açores	1,17	1,17
Corvo	Açores	2,20	3,30
Porto Moniz	Madeira	6,05	8,55
Miranda do Douro	Bragança	8,15	11,47
Monchique	Faro	8,25	11,25
Calheta de São Jorge	Açores	8,64	11,04
Mora	Évora	8,64	16,66
Mondim de Basto	Vila Real	9,27	12,50
Mira	Coimbra	9,72	12,84
Aveiro	Aveiro	33,33	44,21
Paredes	Porto	33,37	49,07
Covilhã	Castelo Branco	33,84	58,29
Mafra	Lisboa	33,99	46,38
Gondomar	Porto	34,01	48,85
Vila do Conde	Porto	34,84	45,34
Paços de Ferreira	Porto	35,05	44,65
Alenquer	Lisboa	36,02	50,45
Santo Tirso	Porto	37,72	47,72
Trofa	Porto	41,78	56,58

Tabela 1 - Valor global da fatura total para o consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – 10 municípios com valores extremos - valores em euros sem IVA

Voltar ao índice

No quadro da página anterior, demonstra-se também que dos 10 municípios com valor de fatura global mais elevada 6 situam-se no Distrito do Porto.

O abastecimento de água é o serviço com maior peso na totalidade da fatura em 149 municípios, o que corresponde a 80% da totalidade dos municípios da amostra.

A componente do custo dos resíduos apresenta maior valor apenas em 4 municípios. Em 6 municípios ainda não é cobrada tarifa de saneamento (5 pertencem aos Açores) e em 8 municípios não é cobrado o serviço de resíduos sólidos (5 localizam-se no continente e 3 nos Açores).

Vide anexo “Gráfico 1 - Peso dos serviços na totalidade da fatura para consumo mensal de 10 m³”.

Se for tido em conta apenas o serviço de abastecimento de água, o diferencial mantém-se nos mesmos municípios Lajes das Flores com valor mensal de fatura de 0,79 € e Santo Tirso e Trofa 21,11€ (razão de 1 para 27) para o consumo de 10m³ de água.

Ao nível do continente a razão é de 1 para 6 entre Alcácer do Sal e os municípios de Trofa e Santo Tirso.

A diferença entre o valor mínimo cobrado e valor máximo acentua-se ao consumir mais 5m³ mensais de água, passando a razão de 1 para 37 tendo em conta a globalidade de municípios e de 1 para 24 se tivermos em conta a comparação dos municípios do continente. (vide quadro na página seguinte)



Município	Distrito	Abastecimento de água 10 m ³	Abastecimento de água 15 m ³
Lajes das Flores	Açores	0,79	0,79
Santa Cruz das Flores	Açores	1,17	1,17
Corvo	Açores	2,20	3,30
Alcácer do Sal	Setúbal	3,69	4,94
Mondim de Basto	Vila Real	3,80	5,90
Mora	Évora	4,03	8,58
Porto Moniz	Madeira	4,05	5,55
Barrancos	Beja	4,15	7,55
Miranda do Douro	Bragança	4,26	6,19
Évora	Évora	4,47	9,11
Figueira da Foz	Coimbra	14,86	22,23
Fafe	Braga	15,14	20,54
Alenquer	Lisboa	15,24	21,48
Santa Maria da Feira	Aveiro	16,10	26,69
Esposende	Braga	16,12	20,68
Gondomar	Porto	16,94	24,62
Carregal do Sal	Viseu	17,29	27,78
Tondela	Viseu	17,29	27,78
Vila do Conde	Porto	17,87	22,53
Paços de Ferreira	Porto	18,88	25,98
Santo Tirso	Porto	21,11	28,86
Trofa	Porto	21,11	28,86

Tabela 2 - Valor do serviço de abastecimento de água para um consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – 10 municípios com valores extremos - valores em euros

[Voltar ao índice](#)

No saneamento a diferença entre municípios extremos para consumo de 10 m³ é de 1 para 15 em municípios apenas situados no Continente ou de 1 para 16 a nível nacional. Face ao aumento do consumo de água em 5m³ essa proporção aumenta se tivermos em conta a globalidade dos 185 municípios analisados, passando o valor no município de Covilhã a pagar 19 vezes mais do que um consumidor residente em Porto Moniz (Madeira) ou 18 vezes mais do que um residente em Mora. Vide tabela 3.

Município	Distrito	SAN10 m3	SAN15 m3
Lajes das Flores	Açores	0,00	0,00
Santa Cruz das Flores	Açores	0,00	0,00
Corvo	Açores	0,00	0,00
Monchique	Faro	0,00	0,00
Calheta de São Jorge	Açores	0,00	0,00
Horta	Açores	0,00	0,00
Porto Moniz	Madeira	1,00	1,50
Mora	Évora	1,07	1,59
Ribeira Grande	Açores	1,28	1,67
Vila Franca do Campo	Açores	1,48	2,54
Oliveira do Bairro	Aveiro	12,72	16,86
Ílhavo	Aveiro	12,72	16,86
Aveiro	Aveiro	12,72	16,86
Figueira da Foz	Coimbra	12,91	19,17
Vila Franca de Xira	Lisboa	12,98	19,85
Paredes	Porto	13,24	18,93
Mafra	Lisboa	13,92	19,41
Alenquer	Lisboa	14,31	19,92
Covilhã	Castelo Branco	15,22	28,52
Torres Vedras	Lisboa	15,73	21,28

Tabela 3 - Valor do serviço de saneamento para um consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – 10 municípios com valores extremos - valores em euros



Os resíduos sólidos são a componente com menor peso na fatura, com exceção dos municípios de Vila Franca do Campo, Tarouca, Barrancos e Alcácer do Sal onde a percentagem de cada um dos serviços assume valores superiores nos resíduos, mas nunca acima dos 50% da fatura.

Em Albufeira, município onde se cobra maior valor pelos resíduos, paga-se 15 vezes ou 13 vezes mais do que um município de Penalva do Castelo se consumir respetivamente 10 m³ ou 15 m³ mensais de água. Vide tabela 4.

Município	Distrito	RSU10 m³	RSU15 m³
Lajes das Flores	Açores	0,00	0,00
Santa Cruz das Flores	Açores	0,00	0,00
Corvo	Açores	0,00	0,00
Monchique	Faro	0,00	0,00
Ponte da Barca	Viana Do Castelo	0,00	0,00
Figueira de Castelo Rodrigo	Guarda	0,00	0,00
Cinfães	Viseu	0,00	0,00
Caldas da Rainha	Leiria	0,00	0,00
Penalva do Castelo	Viseu	0,70	1,05
Monção	Viana Do Castelo	0,73	0,73
Aveiro	Aveiro	7,52	9,66
Olhão	Faro	8,03	10,12
Santo Tirso	Porto	8,30	8,30
Tavira	Faro	9,21	12,96
Trofa	Porto	9,50	12,00
Vila Nova de Gaia	Porto	9,70	13,20
Maia	Porto	9,80	13,18
Póvoa de Varzim	Porto	10,17	13,37
Tarouca	Viseu	10,23	15,35
Albufeira	Faro	10,54	13,79

Tabela 4 - Valor do serviço de resíduos para um consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – 10 municípios com valores extremos - valores em euros

Voltar ao índice

Após a aprovação do regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos, em fevereiro de 2014, verifica-se que tal como nos anos anteriores ainda existem políticas muito diferenciadas de preços com elevados valores extremos a pagar pelos serviços, em parte resultante de diferentes aplicações das recomendações ao nível dos diversos critérios como analisado no ponto seguinte.

5. Análise da adoção das Recomendações Tarifárias dos Serviços de Águas e Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos nos municípios portugueses

As recomendações da ERSAR para os Serviços de Águas são atualmente a referência nacional para a aplicação dos tarifários que visam a aplicação de estruturas tarifárias e tarifas finais mais homogéneas aplicadas ao consumidor doméstico, uma política tarifária mais unânime para a diminuição da dispersão tarifária nos vários municípios.

De acordo com a aplicação das recomendações da ERSAR para os serviços de abastecimento de águas e saneamento e aplicando a simulação de valores extremos permitidos pela Recomendação ERSAR n.º 02/2010 - Critérios de cálculo, a relação entre o valor cobrado para cada um dos serviços seria no máximo de 1 para 4 no abastecimento de água e de 1 para 8 no saneamento.

Neste ponto, visa-se dar informação relevante acerca do nível de adoção das recomendações da ERSAR para os serviços de águas e aplicação do Regulamento do Tarifário de Resíduos Sólidos no que respeita às estruturas tarifárias aplicadas.

Procede-se assim à análise atualizada da estrutura tarifária, intervalo de valores aplicados nas várias componentes da tarifa de abastecimento, saneamento e resíduos sólidos, aplicação de tarifários especiais, nome-



adamente tarifário para 2º contador, tarifários sociais e tarifário para famílias numerosas e respetivas estruturas, valores do custo unitário aplicados e acessibilidade económica dos tarifários globais para consumidores com carências económicas para os três serviços cobrados na fatura da água.

Tal como no ponto anterior, sempre que necessário o recurso à análise quantitativa do valor dos serviços para identificação do nível de conformidade da adoção tarifária referente às recomendações para os serviços de águas ou Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos, foram considerados os cenários de consumo para 10 e 15 m³ mensais de água.

Vide descritivo dos indicadores no anexo “Quadro 4 Lista de critérios”.

Vide quadro 1 (abastecimento de água), na página seguinte.

A estrutura tarifária, tendo em conta a recomendação da ERSAR deve compreender uma componente fixa e uma componente variável, de forma a repercutir equitativamente os custos por todos os consumidores (Recomendação IRAR n.º 01/2019 - Recomendação Tarifária).

De acordo com a análise dos tarifários do serviço de abastecimento de água em vigor em maio de 2016, este principio não é adotado em 13 municípios, dos quais em 2 apenas é aplicada uma tarifa fixa⁷ e 11 não a aplicam.

⁷ Os municípios que apenas cobram tarifa fixa pertencem aos Açores (Lajes das Flores e Santa Cruz das Flores)

Abastecimento de água.

	Serviço de Abastecimento de água	NÃO	SIM	Não aplicável	Total
Critério 1	O Tarifário de AA tem uma TF e TV? (Sim=1; Não=0)	13	172		185
Critério 2	Aplica Tarifa fixa de AA? (Sim=1; Não=0)	11	174		185
Critério 3	Mencionado o intervalo temporal de faturação da TF AA de trinta dias? (Sim=1; Não=0; na)	109	65	11	185
Critério 4	Aplica a mesma tarifa fixa para contadores até 25mm? (Sim=1; Não=0; na)	47	127	11	185
Critério 5	A TEAD situa-se no intervalo entre € 1,60 e €4,69 (valores limite expressos a preços maio 2016)? (Sim=1; Não=0; na)	51	123	11	185
Critério 6	Aplica tarifa variável de AA? (Sim=1; Não=0)	2	183		185
Critério 7	A TV AA é expressa em função do volume de água foneado? (Sim=1; Não=0; na)		183	2	185
Critério 8	A TV AA é diferenciada de forma progressiva de acordo com os escalões de consumo? (Sim=1; Não=0; na)	5	178	2	185
Critério 9	Se sim: aplicado o intervalo da recomendação: 0-5; 5-15; 15-25; >25? (Sim=1; Não=0; na)	61	122	2	185
Critério 10	A TV LAD = valor definido num intervalo entre € 0,32 e €0,96 m ³ (valores limite expressos a preços maio 2016)? (Sim=1; Não=0; na)	25	158	2	185
Critério 11	O coeficiente de progressão entre escalões, definidos num intervalo entre 1,25 e 2,5? (Sim=1; Não=0; na)	61	122	2	185
Critério 12	Existe tarifário para 2º contador de AA que não deem origem a águas residuais recolhidas pelo sistema público de saneamento? (Sim=1; Não=0)	176	9		185
Critério 13	Não deve ser pago adicional à Câmara Municipal para os consumos municipais tais como lavagens de ruas, rega de jardins, chafarizes entre outros	1 não cumpre	184 cumpre		185
Critério 14	Aplica Tarifário Social ao AA? (Sim=1; Não=0, 2=Senhor pensionista/idoso/Específico cartão autarquia)	77	108		185
Critério 15	Tarifário Social - Serviço de AA conta a Tarifa Fsta? (Sim=1; Não=0; na)	36	72	77	185
Critério 16	Tarifário Social - Serviço de AA alargam o 1º escalão até 15m ³ ? (Sim=1; Não=0; na)	52	56	77	185
Critério 17	Aplicado Tarifário Famílias Numerosas - Serviço de AA? (Sim=1; Não=0)	71	114		185
Critério 18	Tarifário FN ajusta os escalões de consumo em função do agregado familiar? (Sim=1; Não=0; na)	44	70	71	185
Critério 19	A Acessibilidade económica dos serviços de AA, para o consumo de 10m ³ , está garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Não garantida em 30 municípios com tarifário social e 33 municípios sem tarifário social			
Critério 20	A Acessibilidade económica dos serviços de AA, para o consumo de 15m ³ está garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Não garantida em 71 municípios com tarifário social e 50 municípios sem tarifário social			
Critério 21	Os tarifários de AA estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	11	174		185
Critério 22	Os tarifários Sociais AA estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	92	93		185
Critério 23	Os tarifários FN AA estão divulgados na net? (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	71	114		185

Quadro 1- Matriz para abastecimento de água síntese



Tendo como objetivo a clareza do valor fixo cobrado em função do período de faturação, a tarifa fixa deve ser expressa em euros por trinta dias. O intervalo temporal não é mencionado em 109 dos 185 tarifários analisados. As entidades apenas mencionam que as tarifas são aplicadas ao “mês” ou não há referência ao período temporal.

Ao contrário da recomendação da ERSAR, em 47 tarifários são aplicados valores diferenciados de tarifa de disponibilidade do serviço para calibres do contador abaixo de 25mm. Exemplos, os municípios como Alcanena, Almeirim, Alpiarça, Arraiolos, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Barcelos, Batalha, Belmonte, Benavente, Bragança, Carraceda de Ansiães, Tondela, Lisboa (EPAL) e Porto entre outros.

Tendo em conta o intervalo da tarifa fixa que consta da Recomendação ERSAR n.º 02/2010 a preços atualizados⁸, verifica-se que 71% dos tarifários cumpre o intervalo recomendado entre 1,60€ e 4,69€, sendo que 31 tarifários cobram valores acima deste intervalo e 20 tarifários valores abaixo.

A Componente variável tem um peso importante na acessibilidade económica das famílias, sendo a fixação do valor unitário pago no 1º escalão do abastecimento de água até 5m³ determinante para garantir essa acessibilidade à água que visa suprir as necessidades básicas.

Tendo em conta os valores limite para o primeiro escalão a preços atualizados de maio de 2016, verifica-se que 86% cumpre o intervalo entre 0,32€ e 0,96€/ m³. Vinte tarifas unitárias situam-se abaixo do intervalo mínimo.

8 Cálculo atualizado com base na taxa de variação no IHPC (maio de 2016)

Os valores extremos máximos do 1º escalão são cobrados em Figueira de Castelo Rodrigo (0, 96€/m³), Santo Tirso e Trofa (0, 9599€) e em Vila do Conde (0, 9323€).

Se tivermos em conta um consumo de 5m³ - valor de um consumo de água que visa suprir as necessidades básicas, o valor cobrado é de 4,8€. Significa que é necessário algum cuidado por parte das entidades gestoras na redução desta tarifa para famílias com baixos rendimentos. A aplicação extrema do intervalo no primeiro escalão com a aplicação máxima do coeficiente aceitável pela recomendação para atualização dos escalões seguintes pode dar origem a valores que não cumpram critérios de acessibilidade económica para o serviço de abastecimento de água.

Veja-se que em 6 municípios é aplicado um coeficiente acima de 2,5 entre o 1º escalão e o segundo escalão (Angra do Heroísmo, Cartaxo, Figueira da Foz, Oliveira de Frades, Praia da Vitória e Santa Maria da Feira).

Tendo em conta a forma de cálculo da tarifa variável de abastecimento de água, verifica-se que na amostra analisada, 5 municípios ainda não adotaram a recomendação da ERSAR e continuam a aplicar o tarifário de abastecimento de água que não privilegia o consumo eficiente da água por parte do consumidor – tarifário progressivo Integral, isto é, o valor a pagar é calculado ao mesmo preço para a totalidade da água consumida. Exemplos, Mangualde, Mora, São João da Madeira, Tranco e Barcelos (próximo do integral – integral misto).

A maioria dos tarifários, salvo exceções referidas anteriormente aplica o método de cálculo de consumo de água tendo em conta o tarifário



progressivo por blocos, i.e., o valor a pagar é determinado pela distribuição do consumo verificado pelos vários blocos tarifários definidos, com a aplicação dos respetivos preços.

Ainda relevante destacar que o adicional à Câmara Municipal para os consumos municipais tais como lavagens de ruas, rega de jardins incluído no tarifário de Lisboa não está em conformidade com a recomendação da ERSAR.

Como complemento desta análise, introduz-se a análise da adoção das entidades gestoras à aplicação do tarifário social.

Em 108 municípios é aplicado tarifário social específico para famílias com fracos recursos económicos, dos quais 13 aplicam paralelamente tarifários especiais para idosos ou pensionistas.

Apesar do elevado cumprimento do tarifário social, veja-se que alguns são bastante restritivos não cumprindo o objetivo de permitir a acessibilidade económica às famílias carenciadas.

Por exemplo no município de Felgueiras a Tarifa Social apenas é aplicada a quem consome até 5m³ de água, consumos superiores são automaticamente excluídos do regime da tarifa social.

Em Évora o tarifário social não está mencionado no documento do tarifário mas é aplicado tarifário especial para desempregados.

Caso particular de Ribeira Grande que apenas aplica tarifário social para agregados familiares de fracos recursos económicos com 6 ou mais elementos com consumo acima de 15 m³ mensais.

Os tarifários sociais aplicados na Amadora e Oeiras restringem a tari-

fa a consumos médios até 10m³. Quem ultrapassa esta quantidade consumida perde a possibilidade de ter tarifário social.

Em 15 municípios são aplicados tarifários restritos a idosos ou pensionistas, não contemplando utilizadores fora desta tipologia e com carências económicas.

A atual aplicação de diferentes tarifas de disponibilidade, diferentes preços unitários para o m³ de água e desigual distribuição de escalões dão origem a grandes diferenças de valor a pagar ao final do mês para um mesmo consumo de água mesmo após a aplicação de tarifário social para o caso de famílias com baixos recursos económicos.

Tendo em conta a análise do valor a pagar para um consumo de 10m³ de água com aplicação da tarifa social a famílias com idêntica situação económica, o valor cobrado em diferentes municípios vai de 1,4€ em Moura até 15,3€ no Carregal do Sal ou Tondela. Consumos de 15 m³ disparam o extremo intervalo de variação, entre 2,87€ em Moura e 22,0662 em Carregal do Sal e Tondela.

Ao cruzar a informação de uma família com a retribuição mínima mensal (RMM) de 530€ (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2015) com a aplicação do tarifário social a cobrar em Carregal do Sal ou Tondela, verifica-se o valor corresponde a uma taxa de esforço de 2,9% acima dos valores de referência de 1% preconizado pela ERSAR⁹ (ERSAR e LNEC, 2012) ou próximo do extremo máximo 3%

9 “A ERSAR preconiza ainda a avaliação anual da acessibilidade económica dos consumidores a estes serviços, recomendando um máximo de 1% do rendimento disponível (os EUA recomendam 2% e a OCDE 3%).” (ERSAR, 2010, p. 5)



indicado pela OCDE (OCDE, 2009). Se o consumo aumentar para 15 m³ nos mesmos municípios a taxa de esforço aumenta para 4,2%.¹⁰

Ao analisar o indicador da taxa de esforço do custo¹¹ com o serviço de abastecimento de água resultante da aplicação dos tarifários sociais nos vários municípios conclui-se que a acessibilidade económica não é garantida em 30 municípios após a aplicação do tarifário social.

Ao analisar a acessibilidade económica nos 77 municípios que não aplicam tarifário social, conclui-se que em 33 destes não está garantida a acessibilidade económica para uma família com a retribuição mínima mensal de 530€.

Vide quadro 2 (saneamento de águas residuais urbanas), na página seguinte.

Da análise dos tarifários de saneamentos aplicados nos diversos municípios, constata-se que 23 não adotam a recomendação no que respeita à aplicação simultânea da tarifa fixa e variável. Existem 6 municípios onde não é aplicada tarifa de saneamento.

O valor mensal cobrado de tarifa fixa cumpre o intervalo de referência em 88 tarifários¹² e sai fora do intervalo recomendado em 72 tarifá-

10 $4,2\% = (22,066\text{€} / 530\text{€}) * 100$

11 Com base no valor da retribuição mínima mensal de 530€, isto é, custo do serviço €/530€.

12 Valor de referência entre 1,60€ e 4,79€, tendo em conta os preços atualizados em maio 2016.

Saneamento de águas residuais urbanas

	Serviço de saneamento	NÃO	SIM	Não aplicável	Total
Crítério 24	O Tarifário de SAN tem uma TF e TV? (Sim=1; Não=0)	23	156	6	185
Crítério 25	Aplica tarifa fixa? (Sim=1; Não=0)	19	160	6	185
Crítério 26	Mencionado o intervalo temporal de faturação da TF SAN de trinta dias? (Sim=1; Não=0; na)	105	55	25	185
Crítério 27	A TISD situa-se no intervalo entre € 1,60 e € 4,79 (valores limite expressos a preços maio 2016) (Sim=1; Não=0; na)	72	88	25	185
Crítério 28	Aplica TV SAN? (Sim=1; Não=0)	4	175	6	185
Crítério 29	Na TV SAN é aplicado mencionado o coeficiente de recolha de referência de 90% ao volume de água consumido? (Sim=1; Não=0; na)	145	31	9	185
Crítério 30	<p>Cálculo da tarifa variável saneamento: (A,B,C,D,E, F)</p> <p>A. Custo total var água*0,9*k (de 0,5 a 1,5) (KvSD - KvolrSD - CVAD) = 27</p> <p>B. Volume total var água*s%*Custo unitário saneamento = 43</p> <p>C. Volume total var água aplicado por escalões*s%*Custo unitário saneamento = 100</p> <p>D. Método integral por escalões zerados = 6</p> <p>E. outro: Valor fixo total para o escalão correspondente ao volume de água</p>		176	9	185
Crítério 31	Aplica Tarifário Social ao SAN? (Sim=1; Não=0; 2=Senior)	76	103	6	185
Crítério 32	Tarifário Social - Serviços de SAN isenta a Tarifa Fixa? (Sim=1; Não=0; na)	31	72	82	185
Crítério 33	Tarifário Social - Serviços de SAN alargam o 1º escalão até 15m3? (Sim=1; Não=0; na)	59	44	82	185
Crítério 34	Aplicado Tarifário famílias Numerosas - Serviço de SAN? (Sim=1; Não=0)	83	96	6	185
Crítério 35	Serviço ajusta os escalões de consumo SAN em função do agregado familiar (Sim=1; Não=0; na)	32	67	86	185
Crítério 36	A Acessibilidade económica dos serviços de SAN, para o consumo de 10m3, esta garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Não garantida em 30 municípios com tarifário social e 33 municípios sem tarifário social			
Crítério 37	A Acessibilidade económica dos serviços de SAN, para o consumo de 15m3, esta garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Não garantida em 71 municípios com tarifário social e 50 municípios sem tarifário social			
Crítério 38	Os tarifários de SAN estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	15	170		185
Crítério 39	Os tarifários Sociais SAN estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	95	90		185
Crítério 40	Os tarifários FN SAN estão divulgados na net? (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	109	76		185

Quadro 2 - Matriz para saneamento síntese

rios. Destes é cobrado valor acima de 4,79€ em 15 municípios e valor abaixo do 1,60€ em 55 municípios.

Existem duas particularidades de cálculo da tarifa de disponibilidade de saneamento em dois municípios específicos que a fazem variar e colocá-la fora do intervalo de referencia da recomendação. O tarifário fixo de Gouveia depende do consumo de água que poderá ficar fora do intervalo, o tarifário de Macedo de Cavaleiros depende do valor patrimonial. A tarifa fixa de saneamento aplicada em Gouveia para além de ficar fora do intervalo de referência não segue a recomendação da ERSAR¹³

13 Recomendação IRAR n.º 01/2009 - Regras comuns 3.1.3 do nº 10 "não devem empregar-se tarifas que apelem ao valor do rendimento, património ou volume de negó-



Apesar da tarifa variável de saneamento ser aplicada em 175 municípios, as formas de cálculo da componente variável é bastante diversificada:

- Em 27 municípios é aplicada uma determinada percentagem ao valor pago pelo consumo variável de água para cálculo do valor de saneamento.
- 43 dos municípios da amostra aplica o custo unitário fixo por m³ de água, aplicado ao volume total de água consumida
- Em 100 municípios o cálculo do valor de saneamento tem como base a repartição do custo do consumo de água por escalões – Tarifário progressivo por blocos.
- 6 aplicam o tarifário progressivo integral com um valor aplicado em função do escalão correspondente ao volume total consumido.

Em 31 municípios é claramente mencionado no tarifário, a aplicação do coeficiente de apuramento de caudal de 90% preconizado pela recomendação da ERSAR.

Em 115 tarifários não há referencia a qualquer coeficiente de recolha de águas residuais em relação à água consumida. Facto que não se consegue apurar se é devido à falta de aplicação deste coeficiente ou se o valor do custo aplicado já contem o coeficiente agregado. Para além desta situação descrita, em 27 tarifários o cálculo é feito pela imputação de 90% ao valor da água cobrado, o que pode indiciar uma possível aplicação de coeficiente de forma indireta. No município de Angra do Heroísmo e Penela é aplicado o coeficiente de 70% à água consumida.

Em 103 municípios é aplicado o tarifário social para famílias caren-

cios do utilizador final

[Voltar ao índice](#)

ciadas e em 10 destes municípios ainda é aplicada tarifa complementar para idosos e pensionistas.

Em 76 municípios não é aplicada tarifa social para utilizadores com carências económicas, no entanto é aplicado tarifário específico para idosos ou pensionistas em 14 destes.

Tal como anteriormente destacado, o facto de determinados municípios terem tarifário social em vigor não garante a acessibilidade económica para grupo de utilizadores com carências económicas. Em 30 municípios com tarifários sociais a taxa de esforço, para um consumo de água de 10 m³, é superior a 1%, tendo em conta o valor da retribuição mínima mensal de 530€.

Se compararmos com o consumo de 15m³, o número de municípios onde esse esforço é acima de 1%, sobe para 71 com um valor máximo cobrado de 28,52€ na Covilhã.

O tarifário social em vigor na Covilhã tem como requisito para a sua aplicação um consumo mensal até 8m³. Assim neste caso apesar de haver tarifário social não houve lugar a redução do valor a pagar.

Famílias com carências económicas em municípios sem aplicação de tarifário social terão uma taxa de esforço superior à recomendação da ERSAR em 33 municípios (entre 1,02% e 2,5%). Esse número de municípios aumenta para 50 se tivermos em conta um consumo de água de 15 m³ mensais, com uma variação do grau de acessibilidade entre 1,04% e 3,57%.

A falta de informação acerca da aplicação dos tarifários sociais no sitio internet das entidades gestoras é elevada quer para tarifários sociais aplicados ao abastecimento de água quer para o saneamento respetivamente em 50% e 52% dos municípios.

Em geral as entidades gestoras necessitam de investir na melhoria



da informação disponível do tarifário no sítio internet. O documento dos tarifários, em regra, não inclui a informação completa do tarifário.

A título exemplificativo, refere-se Barrancos que na tabela de preços de 2016 indica os tarifários mas não inclui informação referente à possibilidade de pedir tarifários sociais, nem indica o coeficiente de águas residuais. Esta informação do tarifário social está dispersa no regulamento publicado no DR, 2ª série – Nº. 194 – 5 de outubro de 2015.

Por exemplo o tarifário para 2º contador que não dê origem em águas residuais também não é referido no documento “Tabela de preços de 2016”.

Resíduos sólidos Urbanos

	Serviço de resíduos sólidos	NÃO	SIM	Não aplicável	Total
Critério 41	O Tarifário de RSU tem uma TF e TV? (Sim=1; Não=0)	65	120		185
Critério 42	Aplica tarifa fixa de RSU? (Sim=1; Não=0)	26	159		185
Critério 43	Mencionado o intervalo temporal de faturação da TF RSU de trinta dias? (Sim=1; Não=0; na)	122	37	26	185
Critério 44	Calculo da tarifa variável RSU? (Sim=1; Não=0; na)	39	138	8	185
Critério 45	Aplica Tarifário Social ao RSU? (Sim=1; Não=0, 2=Sénior)	85	92	8	185
Critério 46	Tarifário Social - Serviços de RSU isenta a Tarifa Fixa? (Sim=1; Não=0; na)	26	60	99	185
Critério 47	Aplicado Tarifário famílias Numerosas - Serviço de RSU - PAYT (Sim=1; Não=0; na)	Apenas especificado num tarifário a tarifa específica PAYT			
Critério 48	Vai mais longe do que o Regulamento do tarifário de RSU e aplica Tarifário para famílias Numerosas no caso de TV inputada ao Consumo do água? (Sim=1; Não=0; na)	126	51	8	185
Critério 49	O tarifário para 72kg ou 480l (PAYT) ou 10 m ³ respeita os valores de acessibilidade económica? (Sim=1; Não=0)	Não garantida em 8 municípios com tarifário social 16 municípios sem tarifário social			
Critério 50	O tarifário acima de 72 kg ou mais de 480 l (PAYT) ou 15 m ³ respeita os valores de acessibilidade económica? (Sim=1; Não=0)	Não garantida em 20 municípios com tarifário social 27 municípios sem tarifário social			
Critério 51	Os tarifários de RSU estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	22	163		185
Critério 52	Os tarifários Sociais RSU estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	111	74		185
Critério 53	Os tarifários FN RSU estão divulgados na net? (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	143	42		185

Quadro 3 - Matriz para resíduos sólidos urbanos síntese

[Voltar ao índice](#)

Após a entrada em vigor do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos, que enuncia as regras de aplicação da tarifa variável do serviço de gestão de resíduos no nº1 do artigo 20.º, constata-se que ainda subsistem tarifários com estruturas e métodos de cálculo dos resíduos muito díspares.

Verificou-se que em 8 municípios não é aplicada qualquer tarifa de resíduos sólidos e em 57 municípios não é aplicada a componente fixa e variável em simultâneo. Em 65% dos tarifários é assim aplicada as duas componentes.

O serviço de resíduos sólidos apesar de não ter qualquer ligação com a produção ou consumo de água ainda tem maioritariamente um tarifário com indexação ao consumo da água no cálculo da tarifa variável.

Com base nos tarifários em vigor em maio de 2016, foram encontradas inúmeras formas de cálculo da tarifa variável de resíduos:

- Aplicação do custo unitário pela quantidade total de água consumida – 91 tarifários
- Tarifário progressivo por blocos – 26 tarifários
- Valor fixo mensal por escalões – 16 tarifários
- Método integral por escalões – 1 tarifário
- Outros métodos que dependem:
 - o da frequência da recolha de lixo
 - o do número de pessoas no agregado familiar
 - o da área de residência ou distancia do circuito de recolha
 - o Tipologia de habitação (moradia unifamiliar, área, etc.)



À data de maio de 2016 era aplicado o tarifário social de resíduos em 92 municípios, dos quais 10 aplicavam também o tarifário específico para reformados ou pensionistas.

Existem 12 municípios que apesar de não aderirem ao tarifário social, aplicam tarifário especial aos reformados ou pensionistas. Estes tarifários não foram considerados como tarifários sociais, pois dependem de condições específicas ditadas pelas Câmaras Municipais e não abrangem os grupos economicamente desfavorecidos em geral.

Realça-se por fim a falha generalizada da informação do tarifário social ou tarifário de Famílias numerosas no documento do tarifário.

Ex. O tarifário social do Município da Amadora referente ao serviço de resíduos não está disponível no sitio internet nem no Regulamento de Resíduos aprovado em 2014. Assim, tendo em conta a falha da transparência da informação o munícipe não sabe se é aplicado tarifário social ao serviço de resíduos bem como a informação dos critérios de aplicação, caso exista.

Tal como nos serviços de abastecimento de água e saneamento as atuais estruturas tarifárias que definem o tarifário social não são garantia de acessibilidade económica a famílias carenciadas. Apesar da aplicação do tarifário social para um consumo de 10m³ e 15 m³ de água existem respetivamente 8 e 20 municípios onde a taxa de esforço na acessibilidade económica para famílias com rendimentos de 503€ é superior a 1%.

6. Conclusões

A tendência crescente para refletir os custos dos serviços na fatura deve ser analisada pelas várias partes intervenientes, dos vários setores de atividade, de forma a conciliar interesses e encontrar soluções equilibradas para o bem comum que defenda quer a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade económica das entidades gestoras, obrigações governamentais e defesa dos legítimos interesses do consumidor ao nível da qualidade de serviço, ao nível do acesso físico e acessibilidade económica de tarifários justos que incorporem custos provenientes de eficiência.

A análise deste trabalho demonstra e reforça que atualmente os serviços de abastecimento de água e saneamento mantêm a fraca adoção tarifária às recomendações e regulamento nos vários municípios em Portugal, incluindo Continente e Ilhas. As entidades gestoras, face às recomendações com mais de 7 anos têm abordagens tarifárias muito díspares e com um impacto bastante elevado para os cidadãos dos vários municípios.

A adoção das recomendações após estes anos, acaba por estar muito dependente da “boa vontade” das entidades gestoras que não tendo um documento legislativo obrigatório e vinculativo, refira-se um Regulamento Tarifário dos Serviços de Águas, vão gerindo a tendência tarifária de acordo com as suas agendas, apesar do reconhecido movimento da adoção de partes de critérios que constam nas duas recomendações tarifárias da ERSAR referentes à estrutura tarifária e formas de cálculo dos serviços de águas.

Face às fragilidades dos atuais tarifários sociais, para além da proposta de implementação de tarifário social, este trabalho realça a necessidade de criar regras claras acerca das condições de acesso aos



tarifários, da estrutura desses tarifários, valores comportáveis para os utilizadores de fracos recursos económicos criando um teto máximo a cobrar no país tendo em conta os cenários de consumo desses serviços.

Independentemente das reestruturações dos Serviços em Alta, importa desenvolver estudos futuros direcionados para a resolução dos impactos da diferenciação das tarifas aplicadas pelas entidades gestoras em baixa aos consumidores domésticos tendo em conta a determinação de um valor de referência nacional.

Tal como evidenciado ao longo deste trabalho a aplicação de princípios sem balizas agregadoras de tarifas uniformes aplicadas aos consumidores, dão origem a elevadas injustiças nacionais para serviços que são monopólios naturais.

Este trabalho visou demonstrar também que um elevado número de famílias, independentemente da região do país, mesmo podendo aceder a um tarifário social no seu município, têm uma taxa de esforço económico acima da indicada pelas entidades de referência.

Assim, deixa-se a proposta para um estudo mais aprofundado acerca das regras, de tarifários sociais, mais específicas e objetivas que sejam o garante da real acessibilidade económica das famílias. Alguns exemplos demonstrados ao longo do trabalho evidenciam a aplicação tão restrita de tarifário social que na realidade não cumpre o objetivo para o qual foi teoricamente concebido, isto é, a acessibilidade económica a famílias com carências económicas.

Realça-se novamente, que os tarifários em geral e não só os tarifários sociais devem ser desenvolvidos para uma aplicação efetiva da garantia da acessibilidade económica das famílias em geral, com defi-

nição de regras claras, objetivas e de aplicação idêntica e vinculativa no universo das entidades gestoras.

Acresce-se ainda um ponto crucial acerca da necessidade da garantia do dever de informação completa por parte das entidades gestoras na publicação e disponibilização dos tarifários dos vários serviços num só documento claro, acessível e completo aos utilizadores. Será importante a aplicação vinculativa de um modelo tipo de documento de tarifário único para os serviços de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos com informação completa e obrigatória dos tarifários aplicados no município e com menção clara dos tarifários que não são aplicados.

A triangulação da informação desta investigação demonstrou claramente que a facilidade em conseguir uma informação consistente e fidedigna é uma exceção. A recolha de informação através dos métodos complementares deu um contributo para o reconhecimento de que os vários intervenientes dos 3 serviços, independentemente do modelo de gestão não informam devidamente o utilizador acerca dos tarifários.

Face à informação sistematizada neste trabalho, importa definir processos de implementação vinculativa de Regulamento de Tarifário para os Serviços de Águas num curto período de tempo. Não se considera conveniente deixar a questão da acessibilidade económica dependente da vontade das partes, nomeadamente entidades gestoras e comissão de acompanhamento sem um vínculo legislativo que origine responsabilização para os incumprimentos.

Em suma, conclui-se que de acordo com os Tarifários em vigor em maio de 2016, nenhum tarifário da amostra adota na sua totalidade as



recomendações da ERSAR e o Regulamento Tarifário de Resíduos, tal como expresso nas matrizes de resultados constantes deste trabalho.

Bibliografia

ERSAR. (28 de Agosto de 2009). Recomendação IRAR n.º 01/2019 - Recomendação Tarifária.

ERSAR. (2010). Esclarecimento sobre os tarifários dos serviços de águas - 16 de Agosto 2010. Lisboa: ERSAR.

ERSAR. (21 de junho de 2010). Recomendação ERSAR n.º 1/2010 - Conteúdos das faturas.

ERSAR. (21 de fevereiro de 2011). Recomendação ERSAR n.º 2/2010 - Critérios de Cálculo.

ERSAR. (2014). Guia de avaliação da qualidade dos serviços de águas e resíduos prestados aos utilizadores - 2.ª geração. ERSAR.

ERSAR. (2015). Encargos dos utilizadores finais domésticos com os serviços públicos de águas e resíduos (2012-2015). Lisboa: ERSAR.

ERSAR e LNEC. (2012). Guia de avaliação da qualidade dos serviços de águas e resíduos prestados aos utilizadores - 2ª geração do sistema de avaliação. Lisboa: ERSAR e LNEC.

Espinho, C. M. (Janeiro 2016). Edital nº 1/2016. Espinho: CM Espinho.

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (01 de 09 de 2016). www.pordata.pt. Obtido em 01 de 09 de 2016, de Pordata: <http://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

Voltar ao índice

MAOTE. (2014). Reestruturação do setor das águas - ciclo urbano.

MAOTE. (15 de Abril de 2014). Regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos - Deliberação n.º 928/2014. Diário da República, 2.ª série - n.º 74.

MAOTE. (29 de 05 de 2015). Decreto-Lei n.º 92/2015, de 29 de maio Cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Centro Litoral de Portugal. Diário da República n.º 104/2015, Série I de 2015-05-29.

MAOTE. (29 de 05 de 2015). Decreto-Lei n.º 93/2015 de 29 de maio Cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Norte de Portugal. Diário da República n.º 104/2015, Série I de 2015-05-29.

MAOTE. (29 de maio de 2015). Decreto-Lei n.º 94/2015, de 29 de maio Cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Lisboa e Vale do Tejo. Diário da República, 1.ª série — N.º 104.

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (31 de 12 de 2015). Decreto-Lei n.º 254-A/2015 de 31 de dezembro. Diário da República, 1.ª série - N.º 255.

OCDE. (2009). Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing. OCDE.

ONU. (28 de Julho de 2010). Resolução A/RES/ 64/292 de 28 de Julho de 2010. A/RES/64/292.

ONU. (2015). Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC). Obtido em 02 de 09 de 2016, de O Direito Humano à Água e Saneamento: <http://www.un.org/waterforlifedecade>



cade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf

ONU Human Rights Council. (8 de 04 de 2011). The human right to safe drinking water and sanitation. A/HRC/ RES/16/2 de 8 de Abril de 2011.

Republica, Assembleia da. (26 de 02 de 2008). Lei n.º 12/2008 de 26 de Fevereiro. Lei dos serviços publicos essenciais, p. artigo 1.º.

Social, M. d. (01 de 04 de 2016). <http://www.seg-social.pt>. Obtido em 30 de 07 de 2016, de Segurança Social: <http://www.seg-social.pt/pensao-social-de-velhice1>

XXI Governo. (22 de 03 de 2016). Compromisso Nacional para a Sustentabilidade dos Serviços Públicos da Água. Lisboa: XXI Governo.

[Voltar ao índice](#)

Anexos

Tabela 5 - Fatura global em Maio de 2016 - valores em euros (sem IVA)

Município	Distrito	120 m3		2016	
		TOTAL AA+SAN +RSU	AA	SSAN	RSU
Lajes das Flores	Açores	9,45	9,45	0,00	0,00
Santa Cruz das Flores	Açores	14,00	14,00	0,00	0,00
Corvo	Açores	26,40	26,40	0,00	0,00
Porto Moniz	Madeira	72,60	48,60	12,00	12,00
Miranda do Douro	Bragança	97,78	51,10	28,11	18,58
Monchique	Faro	99,00	99,00	0,00	0,00
Calheta de São Jorge	Açores	103,68	68,28	0,00	35,40
Mora	Évora	103,68	48,40	12,88	42,40
Mondim de Basto	Vila Real	111,24	45,60	24,00	41,64
Mira	Coimbra	116,64	58,80	21,84	36,00
Calheta (Madeira)	Madeira	124,80	63,00	37,20	24,60
Horta	Açores	125,41	91,80	0,00	33,61
Ponta do Sol	Madeira	126,00	60,00	33,00	33,00
Alcoutim	Faro	126,63	58,12	53,14	15,37
Aljustrel	Beja	131,28	72,00	23,28	36,00
Penalva do Castelo	Viseu	131,52	87,12	36,00	8,40
Ferreira do Alentejo	Beja	136,20	62,40	33,60	40,20
Amares	Braga	143,39	69,90	46,92	26,57
Belmonte	Castelo Branco	144,52	60,44	61,28	22,80
Évora	Évora	144,84	53,64	64,80	26,40
Santa Cruz (Madeira)	Madeira	145,80	82,20	30,00	33,60
Moura	Beja	148,92	64,08	36,84	48,00
Oliveira de Frades	Viseu	149,76	80,64	33,36	35,76
Pampilhosa da Serra	Coimbra	152,40	92,52	36,00	23,88
Alcácer do Sal	Setúbal	153,48	44,28	49,56	59,64
Arganil	Coimbra	154,66	66,06	52,60	36,00
Almodôvar	Beja	157,20	56,40	66,00	34,80
Manteigas	Guarda	157,56	62,64	60,00	34,92
Vinhais	Bragança	161,52	84,60	33,60	43,32
Arraiolos	Évora	164,66	66,00	59,40	39,26
Barrancos	Beja	166,92	49,80	36,00	81,12
Angra do Heroísmo	Açores	167,52	93,36	38,16	36,00
Borba	Évora	168,54	104,40	26,76	37,38
Ponte da Barca	Viana Do Castelo	171,22	100,19	71,03	0,00
Trancoso	Guarda	172,57	113,27	29,30	30,00
Figueira de Castelo Rodrigo	Guarda	172,80	115,20	57,60	0,00
Vila Franca do Campo	Açores	173,04	71,04	17,76	84,24
Margualde	Viseu	173,28	103,20	28,80	41,28
Alvito	Beja	173,55	92,50	37,86	43,19
Cuba	Beja	173,60	92,55	37,86	43,19
Castelo de Paiva	Aveiro	175,12	98,18	29,19	47,75
Aljezur	Faro	177,60	85,44	19,08	73,08
Nelas	Viseu	178,07	85,25	26,80	66,01
Batalha	Leiria	178,52	107,32	38,97	32,22
Mogadouro	Bragança	178,80	82,80	42,00	54,00
Ribeira Grande	Açores	180,24	108,72	15,36	56,16
Gouveia	Guarda	182,16	106,80	33,12	42,24
Carrazeda de Ansiães	Bragança	183,24	118,56	43,68	21,00

Voltar ao índice



120 m3			2016		
Município	Distrito	TOTAL AA+SSAN +RSU	AA	SSAN	RSU
Paredes de Coura	Viana Do Castelo	183,48	88,56	68,52	26,40
Marvão	Portalegre	183,60	105,00	54,00	24,60
Mação	Santarém	183,72	112,92	54,00	16,80
Grândola	Setúbal	186,24	93,84	54,00	38,40
Chamusca	Santarém	187,08	109,61	65,47	12,00
Monção	Viana Do Castelo	187,32	93,24	85,32	8,76
Monforte	Portalegre	188,10	82,58	66,06	39,47
Valpaços	Vila Real	190,20	109,08	54,60	26,52
Pedrogão Grande	Leiria	194,08	106,96	52,32	34,80
Cinães	Viseu	194,13	102,31	91,83	0,00
Figueiró dos Vinhos	Leiria	197,57	102,53	67,44	27,60
Sines	Setúbal	200,37	98,61	40,76	61,00
Benavente	Santarém	202,44	109,61	65,47	27,36
Alfândega da Fé	Bragança	204,00	108,00	60,00	36,00
Fronteira	Portalegre	204,60	96,39	57,84	50,37
Lagoa (Açores)	Açores	206,46	133,32	27,78	45,36
Fornos de Algodres	Guarda	210,00	102,00	78,00	30,00
Savaterra de Magos	Santarém	210,00	109,61	65,47	34,92
Penela	Coimbra	210,96	117,00	57,96	36,00
Castelo de Vide	Portalegre	211,44	129,72	42,84	38,88
Coruche	Santarém	214,20	109,61	65,47	39,11
Alpiarça	Santarém	214,20	109,61	65,47	39,12
Constância	Santarém	217,20	91,20	48,00	78,00
Seixal	Setúbal	221,34	95,16	82,08	44,10
Felgueiras	Porto	222,72	93,00	47,52	82,20
Moita	Setúbal	223,95	93,95	86,99	43,01
Palmela	Setúbal	224,24	85,68	76,11	62,45
Alcanena	Santarém	225,78	138,03	33,35	54,40
Amarante	Porto	229,82	104,38	87,64	37,80
Celorico da Beira	Guarda	231,08	95,60	64,86	70,62
Óbidos	Leiria	231,60	105,60	69,60	56,40
Boticas	Vila Real	232,08	114,00	82,08	36,00
Almeirim	Santarém	232,20	109,61	65,47	57,12
Valença	Viana Do Castelo	234,60	99,00	91,20	44,40
Praia da Vitória	Açores	236,64	103,92	60,72	72,00
Santarém	Santarém	236,97	126,94	77,99	32,04
Gavião	Portalegre	239,40	131,40	48,00	60,00
Aguiar da Beira	Guarda	240,00	114,00	90,00	36,00
Entroncamento	Santarém	240,50	124,87	63,31	52,32
Coimbra	Coimbra	240,55	128,40	94,15	18,00
Matosinhos	Porto	242,48	137,80	23,08	81,60
Sertã	Castelo Branco	242,76	135,24	57,60	49,92
Torres Novas	Santarém	244,62	109,61	65,47	69,54
Almeida	Guarda	245,40	105,00	80,40	60,00
Ansão	Leiria	245,52	120,24	76,56	48,72
Elvas	Portalegre	245,61	125,10	62,55	57,95
Castro Marim	Faro	245,85	112,53	71,73	61,60
Arouca	Aveiro	246,30	129,81	74,49	42,00

Voltar ao índice

Município	Distrito	120 m ³				2016		
		TOTAL AA+SAN +RSU	AA	SSAN	RSU	AA	SSAN	RSU
Almada	Setúbal	248,26	102,41	105,08	40,76			
Caldas da Rainha	Leiria	252,20	130,95	121,25	0,00			
Lisboa	Lisboa	252,54	114,15	91,07	47,32			
Baião	Porto	254,08	128,81	97,33	27,94			
Soure	Coimbra	255,22	123,26	98,61	33,35			
Reguengos de Monsaraz	Évora	258,24	127,20	68,40	62,64			
Porto	Porto	258,45	139,06	54,71	64,68			
Cartaxo	Santarém	259,53	140,66	98,47	20,40			
Miranda do Corvo	Coimbra	259,71	124,04	82,04	53,62			
Odemira	Beja	260,18	105,14	73,44	81,60			
Setúbal	Setúbal	261,30	116,49	79,41	65,40			
Valongo	Porto	262,18	146,12	58,22	57,84			
Ourém	Santarém	264,38	165,15	60,38	38,84			
Carregal do Sal	Viseu	264,44	207,44	21,00	36,00			
Bragança	Bragança	264,48	107,52	83,28	73,68			
Marco de Canaveses	Porto	266,76	141,61	108,23	16,92			
Braga	Braga	273,00	126,56	109,12	37,32			
Alcochete	Setúbal	273,11	110,83	88,79	73,49			
Lousã	Coimbra	273,30	123,00	90,30	60,00			
Lagoa (Algarve)	Faro	274,56	88,32	100,80	85,44			
Góis	Coimbra	275,56	123,34	101,81	50,41			
Amadora	Lisboa	279,68	130,66	107,78	41,24			
Barreiro	Setúbal	286,50	95,29	115,24	75,97			
Barcelos	Braga	286,80	163,32	76,80	46,68			
Macedo de Cavaleiros	Bragança	288,00	126,00	114,00	48,00			
Loulé	Faro	289,93	88,98	118,82	82,14			
Azambuja	Lisboa	290,94	167,12	58,89	64,92			
Lagos	Faro	291,00	115,20	100,80	75,00			
Tondela	Viseu	293,84	207,44	42,00	44,40			
Faro	Faro	294,06	99,26	107,49	87,32			
Alvaiázere	Leiria	296,19	131,99	120,83	43,37			
Tarouca	Viseu	299,45	92,08	84,60	122,78			
Cabeceiras de Basto	Braga	299,62	97,50	115,96	86,16			
Castelo Branco	Castelo Branco	300,45	142,74	97,71	60,00			
Campo Maior	Portalegre	300,60	142,50	128,25	29,84			
Fafe	Braga	304,09	181,74	77,95	44,40			
Olhão	Faro	309,37	101,62	111,39	96,37			
Tomar	Santarém	312,96	161,11	102,66	49,20			
Guimarães	Braga	314,43	129,30	130,33	54,80			
Condeixa-a-Nova	Coimbra	314,71	123,79	139,28	51,64			
Oeiras	Lisboa	314,93	130,66	107,78	76,49			
Viana do Castelo	Viana Do Castelo	315,72	132,37	123,35	60,00			
Sintra	Lisboa	316,11	139,24	123,36	53,52			
Celorico de Basto	Braga	317,81	138,00	109,37	70,44			
Arruda dos Vinhos	Lisboa	320,50	158,27	94,65	67,59			
São João da Madeira	Aveiro	327,31	119,51	119,51	88,28			
Vagos	Aveiro	327,74	157,12	152,62	18,00			
Leiria	Leiria	328,02	139,20	138,42	50,40			

Voltar ao índice



120 m3			2016		
Município	Distrito	TOTAL AA+SAN +RSU	AA	SSAN	RSU
Vila Franca de Xira	Lisboa	328,34	139,24	155,81	33,30
Vila Nova de Famalicão	Braga	328,80	151,80	119,40	57,60
Fundão	Castelo Branco	330,06	170,90	98,26	60,90
Maia	Porto	330,55	138,84	74,16	117,55
Vizela	Braga	331,02	129,30	130,33	71,38
Lousada	Porto	331,72	138,22	119,69	73,81
Alcobaça	Leiria	332,05	164,34	114,00	53,71
Chaves	Vila Real	337,12	127,08	135,31	74,74
Penafiel	Porto	338,01	141,00	137,01	60,00
Albufeira	Faro	338,37	117,34	94,52	126,51
Sever do Vouga	Aveiro	339,12	156,52	152,08	30,52
Vila Real	Vila Real	339,26	133,92	144,51	60,83
Águeda	Aveiro	339,74	157,12	152,62	30,00
Albergaria-a-Velha	Aveiro	339,74	157,12	152,62	30,00
Estarreja	Aveiro	339,74	157,12	152,62	30,00
Murtosa	Aveiro	339,74	157,12	152,62	30,00
Tavira	Faro	345,48	121,68	113,28	110,52
Loures	Lisboa	345,63	141,05	116,60	87,98
Odivelas	Lisboa	345,63	141,05	116,60	87,98
Ovar	Aveiro	345,74	157,12	152,62	36,00
Guarda	Guarda	353,73	163,29	113,64	76,80
Oliveira do Bairro	Aveiro	354,26	157,12	152,62	44,52
Santa Maria da Feira	Aveiro	355,60	193,23	106,45	55,92
Vila Nova de Gaia	Porto	355,80	116,40	123,00	116,40
Cascais	Lisboa	356,69	161,83	120,26	74,60
Espinho	Aveiro	357,02	139,84	135,03	82,16
ilhavo	Aveiro	361,86	157,12	152,62	52,12
Figueira da Foz	Coimbra	376,60	178,36	154,92	43,32
Esposende	Braga	383,47	193,39	115,45	74,64
Póvoa de Varzim	Porto	387,00	116,88	148,08	122,04
Torres Vedras	Lisboa	388,78	153,25	188,74	46,80
Aveiro	Aveiro	399,92	157,12	152,62	90,18
Paredes	Porto	400,42	169,52	158,90	72,00
Covilhã	Castelo Branco	406,08	160,20	182,64	63,24
Mafra	Lisboa	407,94	165,24	167,10	75,60
Gondomar	Porto	408,17	203,28	121,97	82,92
Vila do Conde	Porto	418,06	214,46	132,45	71,16
Paços de Ferreira	Porto	420,60	226,56	126,84	67,20
Alenquer	Lisboa	432,27	182,94	171,67	77,67
Santo Tirso	Porto	452,63	253,31	99,71	99,60
Trofa	Porto	501,32	253,31	134,01	114,00

Voltar ao índice

Tabela 6 - Valor global da fatura total para o consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – amostra de 185 municípios - valores em euros (sem IVA)

Município	Distrito	Fatura total10 m3	Fatura total15 m3
Lajes das Flores	Açores	0,79	0,79
Santa Cruz das Flores	Açores	1,17	1,17
Corvo	Açores	2,20	3,30
Porto Moniz	Madeira	6,05	8,55
Miranda do Douro	Bragança	8,15	11,47
Monchique	Faro	8,25	11,25
Calheta de São Jorge	Açores	8,64	11,04
Mora	Évora	8,64	16,66
Mondim de Basto	Vila Real	9,27	12,50
Mira	Coimbra	9,72	12,84
Calheta (Madeira)	Madeira	10,40	13,85
Horta	Açores	10,45	14,65
Ponta do Sol	Madeira	10,50	14,00
Alcoutim	Faro	10,55	14,89
Aljustrel	Beja	10,94	15,34
Penalva do Castelo	Viseu	10,96	16,86
Ferreira do Alentejo	Beja	11,35	19,30
Amares	Braga	11,95	15,74
Belmonte	Castelo Branco	12,04	22,63
Évora	Évora	12,07	22,01
Santa Cruz (Madeira)	Madeira	12,15	18,10
Moura	Beja	12,41	18,32
Oliveira de Frades	Viseu	12,48	19,31
Pampilhosa da Serra	Coimbra	12,70	24,35
Alcácer do Sal	Setúbal	12,79	17,09
Arganil	Coimbra	12,89	18,20
Almodôvar	Beja	13,10	19,20
Manteigas	Guarda	13,13	21,33
Vinhais	Bragança	13,46	19,51
Arraiolos	Évora	13,72	21,01
Barrancos	Beja	13,91	22,53
Angra do Heroísmo	Açores	13,96	22,36
Borba	Évora	14,05	22,18
Ponte da Barca	Viana Do Castelo	14,27	20,70
Trancoso	Guarda	14,38	19,72
Figueira de Castelo Rodrigo	Guarda	14,40	21,60
Vila Franca do Campo	Açores	14,42	19,73
Mangualde	Viseu	14,44	25,33
Alvito	Beja	14,46	19,84
Cuba	Beja	14,47	20,60
Castelo de Paiva	Aveiro	14,59	19,36
Aljezur	Faro	14,80	18,25
Nelas	Viseu	14,84	20,68
Batalha	Liria	14,88	23,84
Mogadouro	Bragança	14,90	20,80
Ribeira Grande	Açores	15,02	19,31
Gouveia	Guarda	15,18	22,84
Carraceda de Ansiães	Bragança	15,27	26,07



Município	Distrito	Fatura total10 m3	Fatura total15 m3
Paredes de Coura	Viana Do Castelo	15,29	21,59
Marvão	Portalegre	15,30	23,80
Mação	Santarém	15,31	23,91
Grândola	Setúbal	15,52	22,07
Chamusca	Santarém	15,59	22,50
Monção	Viana Do Castelo	15,61	21,41
Monforte	Portalegre	15,68	23,37
Valpaços	Vila Real	15,85	21,40
Pedrogão Grande	Leiria	16,17	21,94
Cinães	Viseu	16,18	23,00
Figueiró dos Vinhos	Leiria	16,46	22,55
Sines	Setúbal	16,70	22,00
Benavente	Santarém	16,87	24,76
Alfândega da Fé	Bragança	17,00	22,25
Fronteira	Portalegre	17,05	24,78
Lagoa (Açores)	Açores	17,21	22,86
Fornos de Algodres	Guarda	17,50	25,25
Salvaterra de Magos	Santarém	17,50	26,12
Penela	Coimbra	17,58	24,80
Castelo de Vide	Portalegre	17,62	25,72
Coruche	Santarém	17,85	25,86
Alpiarça	Santarém	17,85	24,26
Constância	Santarém	18,10	30,15
Sejal	Setúbal	18,45	28,20
Felgueiras	Porto	18,56	26,01
Moita	Setúbal	18,66	27,99
Palmela	Setúbal	18,69	26,01
Alcanena	Santarém	18,81	27,50
Amarante	Porto	19,15	25,81
Celorico da Beira	Guarda	19,26	27,43
Óbidos	Leiria	19,30	25,75
Botikas	Vila Real	19,34	27,08
Almeirim	Santarém	19,35	25,76
Valença	Viana Do Castelo	19,55	27,60
Praia da Vitória	Açores	19,72	28,37
Santarém	Santarém	19,75	26,35
Gavião	Portalegre	19,95	29,30
Aguiar da Beira	Guarda	20,00	27,75
Entroncamento	Santarém	20,04	28,52
Coimbra	Coimbra	20,05	27,51
Matosinhos	Porto	20,21	28,02
Sertã	Castelo Branco	20,23	28,10
Torres Novas	Santarém	20,39	28,92
Almeida	Guarda	20,45	27,00
Ansião	Leiria	20,46	32,06
Elvas	Portalegre	20,47	28,86
Castro Marim	Faro	20,49	26,26
Arouca	Aveiro	20,53	28,75
Almada	Setúbal	20,69	31,81

[Voltar ao índice](#)

Município	Distrito	Fatura total10 m3	Fatura total15 m3
Lisboa	Lisboa	21,04	28,55
Baião	Porto	21,17	28,90
Soure	Coimbra	21,27	28,03
Reguengos de Monsaraz	Évora	21,52	30,76
Porto	Porto	21,54	30,68
Cartaxo	Santarém	21,63	32,67
Miranda do Corvo	Coimbra	21,64	28,94
Odemira	Beja	21,68	28,56
Setúbal	Setúbal	21,78	31,95
Valongo	Porto	21,85	30,81
Ourém	Santarém	22,03	28,43
Carregal do Sal	Viseu	22,04	32,78
Bragança	Bragança	22,04	30,99
Marco de Canaveses	Porto	22,23	34,67
Braga	Braga	22,75	31,50
Alcochete	Setúbal	22,76	31,86
Lousã	Coimbra	22,78	33,63
Lagoa (Algarve)	Faro	22,88	31,73
Góis	Coimbra	22,96	31,48
Amadora	Lisboa	23,31	29,98
Barreiro	Setúbal	23,87	35,33
Barcelos	Braga	23,90	34,60
Macedo de Cavaleiros	Bragança	24,00	35,50
Loulé	Faro	24,16	33,10
Azambuja	Lisboa	24,24	34,93
Lagos	Faro	24,25	33,10
Tondela	Viseu	24,49	37,23
Faro	Faro	24,51	33,28
Alvaiázere	Leiria	24,68	36,58
Tarouca	Viseu	24,95	35,82
Cabeceiras de Basto	Braga	24,97	30,92
Castelo Branco	Castelo Branco	25,04	33,45
Campo Maior	Portalegre	25,05	34,76
Fafé	Braga	25,34	34,61
Olhão	Faro	25,78	34,20
Tomar	Santarém	26,08	35,68
Guimarães	Braga	26,20	36,02
Condeixa-a-Nova	Coimbra	26,23	34,66
Oeiras	Lisboa	26,24	34,19
Viana do Castelo	Viana Do Castelo	26,31	37,27
Sintra	Lisboa	26,34	37,36
Celorico de Basto	Braga	26,48	38,23
Arruda dos Vinhos	Lisboa	26,71	37,54
São João da Madeira	Aveiro	27,28	44,02
Vagos	Aveiro	27,31	36,05
Leiria	Leiria	27,33	37,43
Vila Franca de Xira	Lisboa	27,36	41,26
Vila Nova de Famalicão	Braga	27,40	37,13

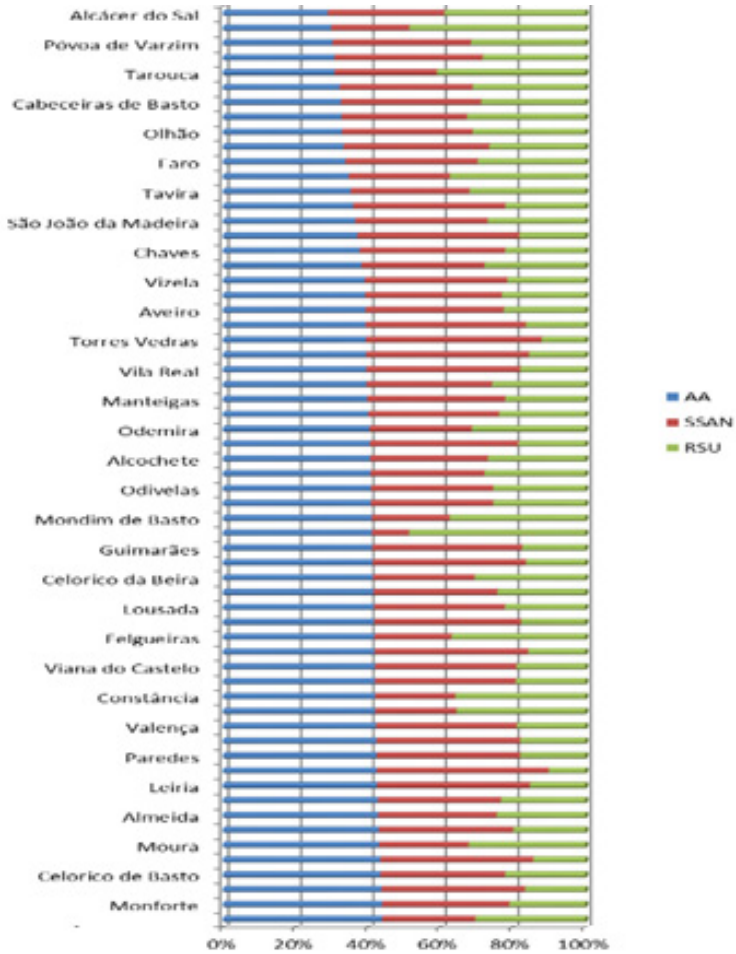


Município	Distrito	Fatura total10 m3	Fatura total15 m3
Fundão	Castelo Branco	27,51	52,47
Maia	Porto	27,55	38,38
Vizela	Braga	27,58	37,80
Lousada	Porto	27,64	36,34
Alcobaça	Leiria	27,67	37,14
Chaves	Vila Real	28,09	39,75
Penafiel	Porto	28,17	38,52
Albufeira	Faro	28,20	36,29
Sever do Vouga	Aveiro	28,26	36,85
Vila Real	Vila Real	28,27	36,78
Águeda	Aveiro	28,31	37,05
Albergaria-a-Velha	Aveiro	28,31	37,05
Estarreja	Aveiro	28,31	37,05
Murtosa	Aveiro	28,31	37,05
Tavira	Faro	28,79	40,34
Loures	Lisboa	28,80	43,66
Odivelas	Lisboa	28,80	43,66
Ovar	Aveiro	28,81	37,55
Guarda	Guarda	29,48	42,25
Oliveira do Bairro	Aveiro	29,52	38,26
Santa Maria da Feira	Aveiro	29,63	46,37
Vila Nova de Gaia	Porto	29,65	45,65
Cascais	Lisboa	29,72	37,91
Espinho	Aveiro	29,75	53,96
Ílhavo	Aveiro	30,15	39,16
Figueira da Foz	Coimbra	31,38	45,01
Esposende	Braga	31,96	41,20
Póvoa de Varzim	Porto	32,25	45,20
Torres Vedras	Lisboa	32,40	44,45
Aveiro	Aveiro	33,33	44,21
Paredes	Porto	33,37	49,07
Covilhã	Castelo Branco	33,84	58,29
Mafra	Lisboa	33,99	46,38
Gondomar	Porto	34,01	48,85
Vila do Conde	Porto	34,84	45,34
Paços de Ferreira	Porto	35,05	44,65
Alenquer	Lisboa	36,02	50,45
Santo Tirso	Porto	37,72	47,72
Trofa	Porto	41,78	56,58

[Voltar ao índice](#)

Gráfico 1 - Peso dos serviços na totalidade da fatura para consumo mensal de 10 m³ (dividido em três partes para facilitar e exposição).

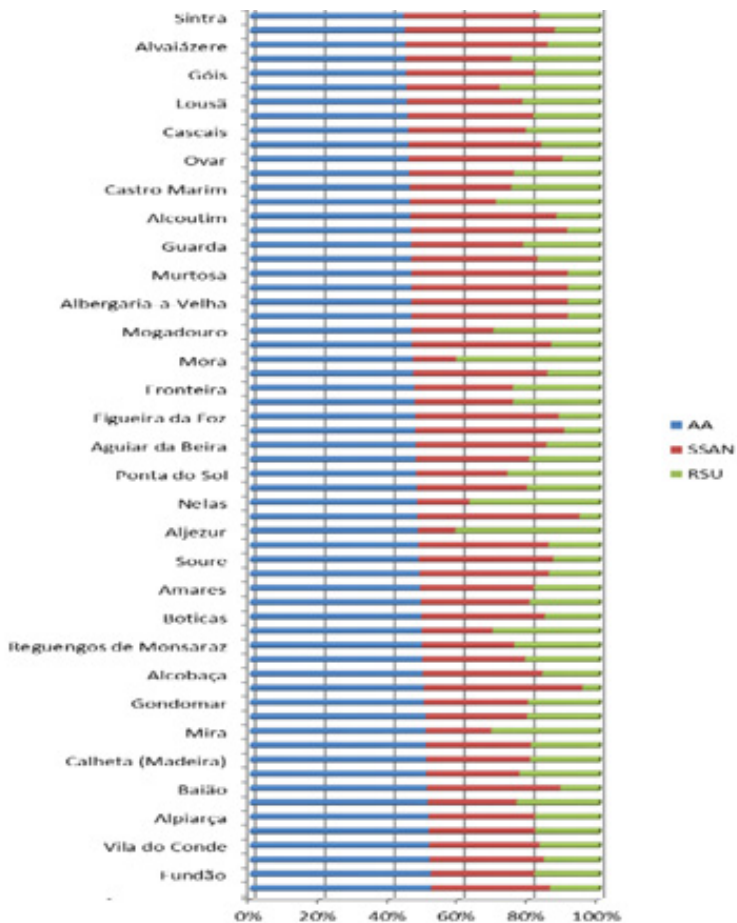
Parte 1



[Voltar ao índice](#)

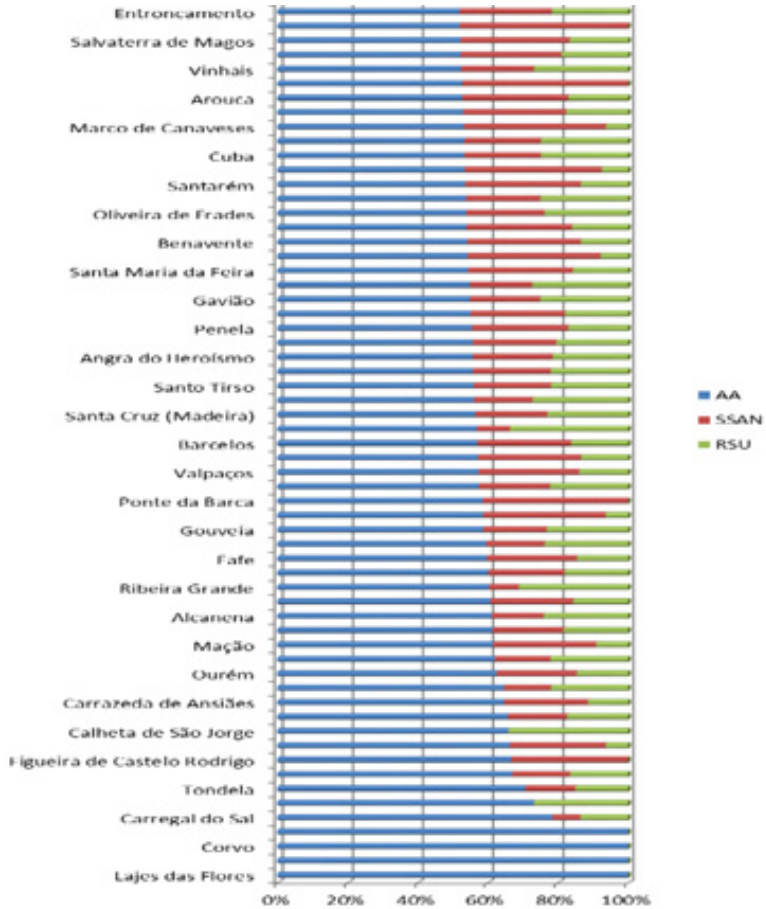


Parte 2



[Voltar ao índice](#)

Parte 3



Voltar ao índice



Tabela 7 - Valor do serviço de abastecimento de água para um consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – amostra de 185 municípios - valores em euros (sem IVA)

Município	Distrito	Abastecimento de água 10 m ³	Abastecimento de água 15 m ³
Lajes das Flores	Açores	0,79	0,79
Santa Cruz das Flores	Açores	1,17	1,17
Corvo	Açores	2,20	3,30
Alcácer do Sal	Setúbal	3,69	4,94
Mondim de Basto	Vila Real	3,80	5,90
Mora	Évora	4,03	8,58
Porto Moniz	Madeira	4,05	5,55
Barrancos	Beja	4,15	7,55
Miranda do Douro	Bragança	4,26	6,19
Évora	Évora	4,47	9,11
Almodôvar	Beja	4,70	9,30
Alcoutim	Faro	4,84	6,92
Mira	Coimbra	4,90	7,30
Ponta do Sol	Madeira	5,00	7,00
Belmonte	Castelo Branco	5,04	8,77
Ferreira do Alentejo	Beja	5,20	9,75
Manteigas	Guarda	5,22	8,97
Calheta (Madeira)	Madeira	5,25	7,25
Moura	Beja	5,34	8,28
Arraiolos	Évora	5,50	8,50
Arganil	Coimbra	5,51	8,01
Calheta de São Jorge	Açores	5,69	8,09
Amares	Braga	5,83	8,15
Vila Franca do Campo	Açores	5,92	10,17
Ajustrel	Beja	6,00	9,40
Oliveira de Frades	Viseu	6,72	12,92
Santa Cruz (Madeira)	Madeira	6,85	10,80
Monforte	Portalegre	6,88	10,52
Mogadouro	Bragança	6,90	10,30
Vinhais	Bragança	7,05	10,30
Nelas	Viseu	7,10	10,02
Aljezur	Faro	7,12	9,17
Palmela	Setúbal	7,14	10,38
Penalva do Castelo	Viseu	7,26	11,16
Lagoa (Algarve)	Faro	7,36	10,96
Paredes de Coura	Viana Do Castelo	7,38	10,33
Loulé	Faro	7,41	10,64
Constância	Santarém	7,60	15,90
Horta	Açores	7,65	11,85
Tarouca	Viseu	7,67	10,84
Alvão	Beja	7,71	11,59
Pampilhosa da Serra	Coimbra	7,71	17,36
Cuba	Beja	7,71	11,59
Felgueiras	Porto	7,75	12,90
Monção	Viana Do Castelo	7,77	10,92
Angra do Heroísmo	Açores	7,78	13,83
Grândola	Setúbal	7,82	12,12

[Voltar ao índice](#)

Município	Distrito	Abastecimento de água 10 m ³	Abastecimento de água 15 m ³
Moita	Setúbal	7,83	11,69
Seixal	Setúbal	7,93	12,08
Barreiro	Setúbal	7,94	11,39
Celorico da Beira	Guarda	7,97	11,61
Fronteira	Portalegre	8,03	11,93
Cabeceiras de Basto	Braga	8,13	11,25
Castelo de Paiva	Aveiro	8,18	11,86
Sines	Setúbal	8,22	12,07
Monchique	Faro	8,25	11,25
Valença	Viana Do Castelo	8,25	12,43
Faro	Faro	8,27	11,20
Ponte da Barca	Viana Do Castelo	8,35	12,34
Olhão	Faro	8,47	11,28
Fornos de Algodres	Guarda	8,50	13,50
Cinães	Viseu	8,53	12,50
Almada	Setúbal	8,53	13,13
Figueiró dos Vinhos	Leiria	8,54	12,25
Mangualde	Viseu	8,60	16,00
Praia da Vitória	Açores	8,66	14,81
Amarante	Porto	8,70	13,11
Borba	Évora	8,70	13,95
Marvão	Portalegre	8,75	13,75
Almeida	Guarda	8,75	15,00
Odemira	Beja	8,76	12,01
Óbidos	Leiria	8,80	12,50
Gouveia	Guarda	8,90	14,25
Pedrógão Grande	Leiria	8,91	12,37
Batalha	Leiria	8,94	15,35
Bragança	Bragança	8,96	13,16
Alfândega da Fé	Bragança	9,00	12,50
Ribeira Grande	Açores	9,06	12,96
Valpaços	Vila Real	9,09	13,24
Chamusca	Santarém	9,13	13,29
Benavente	Santarém	9,13	13,29
Salvaterra de Magos	Santarém	9,13	13,29
Coruche	Santarém	9,13	13,29
Alpiarça	Santarém	9,13	13,29
Almeirim	Santarém	9,13	13,29
Torres Novas	Santarém	9,13	13,29
Alcochete	Setúbal	9,24	13,68
Castro Marim	Faro	9,38	12,38
Mação	Santarém	9,41	14,86
Trancoso	Guarda	9,44	14,78
Boticas	Vila Real	9,50	14,00
Aguiar da Beira	Guarda	9,50	14,00
Lisboa	Lisboa	9,51	12,97
Figueira de Castelo Rodrigo	Guarda	9,60	14,40
Lagos	Faro	9,60	13,85
Vila Nova de Gaia	Porto	9,70	17,70



Município	Distrito	Abastecimento de água 10 m ³	Abastecimento de água 15 m ³
Setúbal	Setúbal	9,71	13,95
Póvoa de Varzim	Porto	9,74	13,99
Penela	Coimbra	9,75	14,25
Albufeira	Faro	9,78	12,60
Carrizada de Ansiães	Bragança	9,88	17,73
São João da Madeira	Aveiro	9,96	16,80
Ansião	Leiria	10,02	17,62
Tavira	Faro	10,14	14,24
Lousã	Coimbra	10,25	15,75
Soure	Coimbra	10,27	14,02
Góis	Coimbra	10,28	14,11
Condeixa-a-Nova	Coimbra	10,32	14,82
Miranda do Corvo	Coimbra	10,34	14,11
Entroncamento	Santarém	10,41	15,19
Elvas	Portalegre	10,43	14,70
Macedo de Cavaleiros	Bragança	10,50	18,75
Braga	Braga	10,55	14,78
Santarém	Santarém	10,58	14,67
Chaves	Vila Real	10,59	15,40
Reguengos de Monsaraz	Évora	10,60	15,40
Coimbra	Coimbra	10,70	14,75
Baião	Porto	10,73	15,17
Guimarães	Braga	10,78	15,42
Vizela	Braga	10,78	15,42
Castelo de Vide	Portalegre	10,81	16,21
Arouca	Aveiro	10,82	15,48
Amadora	Lisboa	10,89	14,45
Oeiras	Lisboa	10,89	14,45
Caldas da Rainha	Leiria	10,91	15,95
Gavião	Portalegre	10,95	16,05
Alvaizere	Leiria	11,00	16,00
Viana do Castelo	Viana Do Castelo	11,03	16,04
Lagoa (Açores)	Açores	11,11	15,46
Vila Real	Vila Real	11,16	15,16
Sertão	Castelo Branco	11,27	15,82
Matosinhos	Porto	11,48	16,23
Celorico de Basto	Braga	11,50	15,93
Alcanena	Santarém	11,50	17,35
Lousada	Porto	11,52	16,16
Maia	Porto	11,57	16,52
Porto	Porto	11,59	16,71
Leiria	Leiria	11,60	16,10
Sintra	Lisboa	11,60	16,46
Vila Franca de Xira	Lisboa	11,60	17,37
Espinho	Aveiro	11,65	21,95
Cartaxo	Santarém	11,72	17,42
Penafiel	Porto	11,75	16,95
Loures	Lisboa	11,75	17,82
Odivelas	Lisboa	11,75	17,82

Voltar ao índice

Município	Distrito	Abastecimento de água 10 m ³	Abastecimento de água 15 m ³
Marco de Canaveses	Porto	11,80	19,53
Campo Maior	Portalegre	11,88	16,85
Castelo Branco	Castelo Branco	11,90	16,39
Valongo	Porto	12,18	17,54
Vila Nova de Famalicão	Braga	12,65	18,05
Torres Vedras	Lisboa	12,77	18,62
Sever do Vouga	Aveiro	13,04	17,59
Vagos	Aveiro	13,09	17,69
Águeda	Aveiro	13,09	17,69
Albergaria-a-Velha	Aveiro	13,09	17,69
Estarreja	Aveiro	13,09	17,69
Murtosa	Aveiro	13,09	17,69
Ovar	Aveiro	13,09	17,69
Oliveira do Bairro	Aveiro	13,09	17,69
Ílhavo	Aveiro	13,09	17,69
Aveiro	Aveiro	13,09	17,69
Arruda dos Vinhos	Lisboa	13,19	19,35
Covilhã	Castelo Branco	13,35	22,00
Tomar	Santarém	13,43	18,85
Cascais	Lisboa	13,49	17,17
Guarda	Guarda	13,61	20,65
Barcelos	Braga	13,61	21,11
Alcobaça	Leiria	13,70	18,98
Ourém	Santarém	13,76	18,90
Mafra	Lisboa	13,77	19,02
Azambuja	Lisboa	13,93	20,16
Paredes	Porto	14,13	24,14
Fundão	Castelo Branco	14,24	25,39
Figueira da Foz	Coimbra	14,86	22,23
Fafe	Braga	15,14	20,54
Alenquer	Lisboa	15,24	21,48
Santa Maria da Feira	Aveiro	16,10	26,69
Esposende	Braga	16,12	20,68
Gondomar	Porto	16,94	24,62
Carregal do Sal	Viseu	17,29	27,78
Tondela	Viseu	17,29	27,78
Vila do Conde	Porto	17,87	22,53
Paços de Ferreira	Porto	18,88	25,98
Santo Tirso	Porto	21,11	28,86
Trofa	Porto	21,11	28,86



Tabela 8 - Valor do serviço de saneamento para um consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ maio 2016) – amostra de 185 municípios - valores em euros (sem IVA)

Município	Distrito	SAN10 m ³	SAN15 m ³
Lajes das Flores	Açores	0,00	0,00
Santa Cruz das Flores	Açores	0,00	0,00
Corvo	Açores	0,00	0,00
Monchique	Faro	0,00	0,00
Calheta de São Jorge	Açores	0,00	0,00
Horta	Açores	0,00	0,00
Porto Moniz	Madeira	1,00	1,50
Mora	Évora	1,07	1,59
Ribeira Grande	Açores	1,28	1,67
Vila Franca do Campo	Açores	1,48	2,54
Aljezur	Faro	1,59	1,59
Carregal do Sal	Viseu	1,75	2,00
Mira	Coimbra	1,82	2,54
Matosinhos	Porto	1,92	2,88
Aljustrel	Beja	1,94	2,44
Mondim de Basto	Vila Real	2,00	3,13
Borba	Évora	2,23	3,28
Nelas	Viseu	2,23	3,13
Lagoa (Açores)	Açores	2,32	3,62
Miranda do Douro	Bragança	2,34	3,21
Mangualde	Viseu	2,40	3,60
Castelo de Paiva	Aveiro	2,43	3,03
Trancoso	Guarda	2,44	2,44
Santa Cruz (Madeira)	Madeira	2,50	3,50
Ponta do Sol	Madeira	2,75	3,50
Gouveia	Guarda	2,76	3,96
Alcanena	Santarém	2,78	3,90
Oliveira de Frades	Viseu	2,78	3,41
Ferreira do Alentejo	Beja	2,80	4,20
Vinhais	Bragança	2,80	4,20
Penalva do Castelo	Viseu	3,00	4,65
Pampilhosa da Serra	Coimbra	3,00	5,00
Barrancos	Beja	3,00	5,22
Moura	Beja	3,07	4,54
Calheta (Madeira)	Madeira	3,10	4,00
Alvito	Beja	3,16	4,41
Cuba	Beja	3,16	4,41
Angra do Heroísmo	Açores	3,18	5,53
Batalha	Leiria	3,25	4,64
Sines	Setúbal	3,40	4,85
Mogadouro	Bragança	3,50	4,75
Tondela	Viseu	3,50	5,25
Castelo de Vide	Portalegre	3,57	4,92
Carrizada de Ansiães	Bragança	3,64	6,59
Amares	Braga	3,91	5,38
Felgueiras	Porto	3,96	5,71
Constância	Santarém	4,00	5,75

Voltar ao índice

Município	Distrito	SAN10 m3	SAN15 m3
Gavião	Portalegre	4,00	6,00
Alcácer do Sal	Setúbal	4,13	6,28
Pedrogão Grande	Leiria	4,36	5,92
Arganil	Coimbra	4,38	6,19
Alcoutim	Faro	4,43	6,30
Marvão	Portalegre	4,50	6,75
Mação	Santarém	4,50	6,75
Grândola	Setúbal	4,50	6,75
Valpaços	Vila Real	4,55	5,95
Porto	Porto	4,56	6,58
Figueira de Castelo Rodrigo	Guarda	4,80	7,20
Sertã	Castelo Branco	4,80	6,42
Fronteira	Portalegre	4,82	7,16
Penela	Coimbra	4,83	6,55
Valongo	Porto	4,85	6,70
Azambuja	Lisboa	4,91	7,21
Arraiolos	Évora	4,95	7,65
Manteigas	Guarda	5,00	9,45
Allândega da Fé	Bragança	5,00	6,75
Ourém	Santarém	5,03	5,75
Praia da Vitória	Açores	5,06	7,56
Belmonte	Castelo Branco	5,11	9,15
Elvas	Portalegre	5,21	7,35
Entroncamento	Santarém	5,28	7,67
Évora	Évora	5,40	8,10
Celorico da Beira	Guarda	5,41	7,59
Chamusca	Santarém	5,46	7,71
Benavente	Santarém	5,46	7,71
Salvaterra de Magos	Santarém	5,46	7,71
Coruche	Santarém	5,46	7,71
Alpiarça	Santarém	5,46	7,71
Almeirim	Santarém	5,46	7,71
Torres Novas	Santarém	5,46	7,71
Almodôvar	Beja	5,50	7,00
Monforte	Portalegre	5,51	8,42
Figueiró dos Vinhos	Leiria	5,62	7,50
Reguengos de Monsaraz	Évora	5,70	8,58
Paredes de Coura	Viana Do Castelo	5,71	8,46
Óbidos	Leiria	5,80	7,45
Ponte da Barca	Viana Do Castelo	5,92	8,37
Castro Marim	Faro	5,98	7,33
Odemira	Beja	6,12	8,75
Maia	Porto	6,18	8,68
Arouca	Aveiro	6,21	8,89
Palmela	Setúbal	6,34	8,54
Ansão	Leiria	6,38	8,93
Barcelos	Braga	6,40	9,60
Fafe	Braga	6,50	9,33
Santarém	Santarém	6,50	9,01

[Voltar ao índice](#)



Município	Distrito	SAN10 m3	SAN15 m3
Fornos de Algodres	Guarda	6,50	9,25
Setúbal	Setúbal	6,62	10,65
Almeida	Guarda	6,70	7,00
Miranda do Corvo	Coimbra	6,84	9,02
Seixal	Setúbal	6,84	10,58
Boticas	Vila Real	6,84	10,08
Bragança	Bragança	6,94	9,64
Tarouca	Viseu	7,05	9,63
Monção	Viana Do Castelo	7,11	9,76
Moita	Setúbal	7,25	11,18
Amarante	Porto	7,30	9,56
Alcochete	Setúbal	7,40	9,94
Aguir da Beira	Guarda	7,50	10,75
Lousã	Coimbra	7,53	11,38
Lisboa	Lisboa	7,59	10,78
Valença	Viana Do Castelo	7,60	10,88
Cinfães	Viseu	7,65	10,50
Coimbra	Coimbra	7,85	10,76
Albufeira	Faro	7,88	9,90
Arruda dos Vinhos	Lisboa	7,89	10,40
Baião	Porto	8,11	11,40
Castelo Branco	Castelo Branco	8,14	10,81
Fundão	Castelo Branco	8,19	19,33
Cartaxo	Santarém	8,21	12,19
Soure	Coimbra	8,22	10,86
Santo Tirso	Porto	8,31	10,56
Lagoa (Algarve)	Faro	8,40	11,60
Lagos	Faro	8,40	11,55
Góis	Coimbra	8,48	11,93
Tomar	Santarém	8,55	11,78
Almada	Setúbal	8,76	14,12
Santa Maria da Feira	Aveiro	8,87	13,27
Faro	Faro	8,96	12,18
Amadora	Lisboa	8,98	11,61
Oeiras	Lisboa	8,98	11,61
Marco de Canaveses	Porto	9,02	13,73
Braga	Braga	9,09	11,35
Celorico de Basto	Braga	9,11	12,14
Olhão	Faro	9,28	12,80
Tavira	Faro	9,44	13,14
Guarda	Guarda	9,47	13,45
Macedo de Cavaleiros	Bragança	9,50	12,75
Alcobaça	Leiria	9,50	12,50
Barreiro	Setúbal	9,60	14,50
Esposende	Braga	9,62	12,75
Cabeceiras de Basto	Braga	9,66	12,49
Loures	Lisboa	9,72	15,17
Odivelas	Lisboa	9,72	15,17
Loulé	Faro	9,90	13,37

Voltar ao índice

Município	Distrito	SAN10 m3	SAN15 m3
Vila Nova de Famalicão	Braga	9,95	13,78
São João da Madeira	Aveiro	9,96	16,80
Lousada	Porto	9,97	13,28
Cascais	Lisboa	10,02	13,34
Alvaiázere	Leiria	10,07	15,47
Caldas da Rainha	Leiria	10,10	13,96
Gondomar	Porto	10,16	14,77
Vila Nova de Gaia	Porto	10,25	14,75
Viana do Castelo	Viana Do Castelo	10,28	14,83
Sintra	Lisboa	10,28	14,65
Paços de Ferreira	Porto	10,57	13,07
Campo Maior	Portalegre	10,69	15,17
Guimarães	Braga	10,86	15,09
Vizela	Braga	10,86	15,09
Vila do Conde	Porto	11,04	14,70
Trofa	Porto	11,17	15,72
Espinho	Aveiro	11,25	21,04
Chaves	Vila Real	11,28	16,52
Penafiel	Porto	11,42	16,57
Leiria	Leiria	11,53	16,13
Condeixa-a-Nova	Coimbra	11,61	15,27
Vila Real	Vila Real	12,04	16,55
Póvoa de Varzim	Porto	12,34	17,84
Sever do Vouga	Aveiro	12,67	16,77
Vagos	Aveiro	12,72	16,86
Águeda	Aveiro	12,72	16,86
Albergaria-a-Velha	Aveiro	12,72	16,86
Estarreja	Aveiro	12,72	16,86
Murtosa	Aveiro	12,72	16,86
Ovar	Aveiro	12,72	16,86
Oliveira do Bairro	Aveiro	12,72	16,86
Ílhavo	Aveiro	12,72	16,86
Aveiro	Aveiro	12,72	16,86
Figueira da Foz	Coimbra	12,91	19,17
Vila Franca de Xira	Lisboa	12,98	19,85
Paredes	Porto	13,24	18,93
Mafra	Lisboa	13,92	19,41
Alenquer	Lisboa	14,31	19,92
Covilhã	Castelo Branco	15,22	28,52
Torres Vedras	Lisboa	15,73	21,28

[Voltar ao índice](#)



Tabela 9 - Valor do serviço de resíduos para um consumo mensal de 10 m³ e 15 m³ (Maio 2016) – amostra de 185 municípios - valores em euros (sem IVA)

Município	Distrito	RSU10 m ³	RSU15 m ³
Lajes das Flores	Açores	0,00	0,00
Santa Cruz das Flores	Açores	0,00	0,00
Corvo	Açores	0,00	0,00
Monchique	Faro	0,00	0,00
Ponte da Barca	Viana Do Castelo	0,00	0,00
Figueira de Castelo Rodrigo	Guarda	0,00	0,00
Cinfães	Viseu	0,00	0,00
Caldas da Rainha	Leiria	0,00	0,00
Penalva do Castelo	Viseu	0,70	1,05
Monção	Viana Do Castelo	0,73	0,73
Porto Moniz	Madeira	1,00	1,50
Chamusca	Santarém	1,00	1,50
Alcoutim	Faro	1,28	1,67
Mação	Santarém	1,40	2,30
Marco de Canaveses	Porto	1,41	1,41
Coimbra	Coimbra	1,50	2,00
Vagos	Aveiro	1,50	1,50
Miranda do Douro	Bragança	1,55	2,06
Cartaxo	Santarém	1,70	3,06
Carrizeda de Ansães	Bragança	1,75	1,75
Belmonte	Castelo Branco	1,90	4,70
Pampilhosa da Serra	Coimbra	1,99	1,99
Calheta (Madeira)	Madeira	2,05	2,60
Marvão	Portalegre	2,05	3,30
Paredes de Coura	Viana Do Castelo	2,20	2,80
Évora	Évora	2,20	4,80
Valpaços	Vila Real	2,21	2,21
Amares	Braga	2,21	2,21
Benavente	Santarém	2,28	3,76
Figueiró dos Vinhos	Leiria	2,30	2,80
Baião	Porto	2,33	2,33
Campo Maior	Portalegre	2,49	2,74
Trancoso	Guarda	2,50	2,50
Fornos de Algodres	Guarda	2,50	2,50
Águeda	Aveiro	2,50	2,50
Albergaria-a-Velha	Aveiro	2,50	2,50
Éstarreja	Aveiro	2,50	2,50
Murtosa	Aveiro	2,50	2,50
Sever do Vouga	Aveiro	2,54	2,49
Santarém	Santarém	2,67	2,67
Batalha	Leiria	2,69	3,84
Ponta do Sol	Madeira	2,75	3,50
Vila Franca de Xira	Lisboa	2,77	4,03
Soure	Coimbra	2,78	3,16
Santa Cruz (Madeira)	Madeira	2,80	3,80
Horta	Açores	2,80	2,80
Almodôvar	Beja	2,90	2,90

[Voltar ao índice](#)

Município	Distrito	RSU10 m3	RSU15 m3
Pedrógão Grande	Leiria	2,90	3,65
Mantegás	Guarda	2,91	2,91
Salvaterra de Magos	Santarém	2,91	5,12
Calheta de São Jorge	Açores	2,95	2,95
Oliveira de Frades	Viseu	2,98	2,98
Mira	Coimbra	3,00	3,00
Aljustrel	Beja	3,00	3,50
Arganil	Coimbra	3,00	4,00
Angra do Heroísmo	Açores	3,00	3,00
Alfândega da Fé	Bragança	3,00	3,00
Penela	Coimbra	3,00	4,00
Boticas	Vila Real	3,00	3,00
Aguiar da Beira	Guarda	3,00	3,00
Carregal do Sal	Viseu	3,00	3,00
Ovar	Aveiro	3,00	3,00
Braga	Braga	3,11	5,37
Borba	Évora	3,12	4,95
Amarante	Porto	3,15	3,15
Grândola	Setúbal	3,20	3,20
Ourém	Santarém	3,24	3,78
Castelo de Vide	Portalegre	3,24	4,59
Coruche	Santarém	3,26	4,86
Alpiarça	Santarém	3,26	3,26
Arraiolos	Évora	3,27	4,86
Monforte	Portalegre	3,29	4,43
Ferreira do Alentejo	Beja	3,35	5,35
Almada	Setúbal	3,40	4,56
Amadora	Lisboa	3,44	3,92
Mangualde	Viseu	3,44	5,73
Mondim de Basto	Vila Real	3,47	3,47
Arouca	Aveiro	3,50	4,38
Gouveia	Guarda	3,52	4,63
Mora	Évora	3,53	6,48
Moita	Setúbal	3,58	5,12
Alvito	Beja	3,60	3,85
Cuba	Beja	3,60	4,60
Vinhais	Bragança	3,61	5,01
Figueira da Foz	Coimbra	3,61	3,61
Alvaiázere	Leiria	3,61	5,11
Seixal	Setúbal	3,68	5,54
Valença	Viana Do Castelo	3,70	4,30
Tondela	Viseu	3,70	4,20
Fafe	Braga	3,70	4,75
Oliveira do Bairro	Aveiro	3,71	3,71
Lagoa (Açores)	Açores	3,78	3,78
Barcelos	Braga	3,89	3,89
Torres Vedras	Lisboa	3,90	4,55
Lisboa	Lisboa	3,94	4,80
Castelo de Paiva	Aveiro	3,98	4,47



Município	Distrito	RSU10 m3	RSU15 m3
Moura	Beja	4,00	5,50
Macedo de Cavaleiros	Bragança	4,00	4,00
Ansião	Leiria	4,06	5,51
Tomar	Santarém	4,10	5,05
Sertã	Castelo Branco	4,16	5,86
Fronteira	Portalegre	4,20	5,69
Leiria	Leiria	4,20	5,20
Góis	Coimbra	4,20	5,44
Condeixa-a-Nova	Coimbra	4,30	4,58
Ilhavo	Aveiro	4,34	4,62
Entroncamento	Santarém	4,36	5,66
Sintra	Lisboa	4,46	6,26
Miranda do Corvo	Coimbra	4,47	5,81
Alcobaça	Leiria	4,48	5,66
Mogadouro	Bragança	4,50	5,75
Alcanena	Santarém	4,53	6,26
Guimarães	Braga	4,57	5,52
Santa Maria da Feira	Aveiro	4,66	6,41
Ribeira Grande	Açores	4,68	4,68
Óbidos	Leiria	4,70	5,80
Almeirim	Santarém	4,76	4,76
Vila Nova de Famalicão	Braga	4,80	5,30
Valongo	Porto	4,82	6,57
Elvas	Portalegre	4,83	6,81
Alcácer do Sal	Setúbal	4,97	5,87
Gavião	Portalegre	5,00	7,25
Almeida	Guarda	5,00	5,00
Lousã	Coimbra	5,00	6,50
Castelo Branco	Castelo Branco	5,00	6,25
Viana do Castelo	Viana Do Castelo	5,00	6,40
Penafiel	Porto	5,00	5,00
Vila Real	Vila Real	5,07	5,07
Fundão	Castelo Branco	5,08	7,75
Sines	Setúbal	5,08	5,08
Castro Marim	Faro	5,13	6,56
Palmela	Setúbal	5,20	7,09
Reguengos de Monsaraz	Évora	5,22	6,78
Covilhã	Castelo Branco	5,27	7,77
Porto	Porto	5,39	7,39
Azambuja	Lisboa	5,41	7,56
Setúbal	Setúbal	5,45	7,35
Nelas	Viseu	5,50	7,52
Paços de Ferreira	Porto	5,60	5,60
Arruda dos Vinhos	Lisboa	5,63	7,79
Torres Novas	Santarém	5,80	7,92
Celorico de Basto	Braga	5,87	10,16
Celorico da Beira	Guarda	5,88	8,23
Vila do Conde	Porto	5,93	8,11
Vizela	Braga	5,95	7,29

Voltar ao índice

Município	Distrito	RSU10 m ³	RSU15 m ³
Praia da Vitória	Açores	6,00	6,00
Paredes	Porto	6,00	6,00
Aljezur	Faro	6,09	7,49
Alcochete	Setúbal	6,12	8,24
Bragança	Bragança	6,14	8,19
Lousada	Porto	6,15	6,90
Cascais	Lisboa	6,22	7,40
Esposende	Braga	6,22	7,78
Chaves	Vila Real	6,23	7,84
Lagos	Faro	6,25	7,70
Mafra	Lisboa	6,30	7,95
Barreiro	Setúbal	6,33	9,44
Oeiras	Lisboa	6,37	8,13
Guarda	Guarda	6,40	8,15
Alenquer	Lisboa	6,47	9,05
Constância	Santarém	6,50	8,50
Barrancos	Beja	6,76	9,76
Odemira	Beja	6,80	7,80
Matosinhos	Porto	6,80	8,90
Loulé	Faro	6,84	9,09
Espinho	Aveiro	6,85	10,97
Felgueiras	Porto	6,85	7,40
Gondomar	Porto	6,91	9,46
Vila Franca do Campo	Açores	7,02	7,02
Lagoa (Algarve)	Faro	7,12	9,17
Cabeceiras de Basto	Braga	7,18	7,18
Faro	Faro	7,28	9,91
Loures	Lisboa	7,33	10,67
Odivelas	Lisboa	7,33	10,67
São João da Madeira	Aveiro	7,36	10,42
Aveiro	Aveiro	7,52	9,66
Olhão	Faro	8,03	10,12
Santo Tirso	Porto	8,30	8,30
Tavira	Faro	9,21	12,96
Trofa	Porto	9,50	12,00
Vila Nova de Gaia	Porto	9,70	13,20
Maia	Porto	9,80	13,18
Póvoa de Varzim	Porto	10,17	13,37
Tarouca	Viseu	10,23	15,35
Albufeira	Faro	10,54	13,79

Quadro 4- Lista de critérios

Critério	Serviço de Abastecimento de água		Fonte recomendação ou regulamento:
Critério 1	O Tarifário de AA tem uma TP e TV? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 3 e Tarifários de abastecimento 3.2.1.2 nº 1
Critério 2	Aplica Tarifa fixa de AA? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 3 e Tarifários de abastecimento 3.2.1.2 nº 1
Critério 3	Marcado o intervalo temporal de filtração da TP-AA de trinta dias? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de abastecimento 3.2.2.1 nº 1
Critério 4	Aplica a mesma tarifa fixa para contadores até 25mm? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de abastecimento 3.2.2.1 nº 1
Critério 5	A TAD situa-se no intervalo entre € 1,60 e €4,69 (valores limite expressos a preços maio 2016)? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação ERSAR n.º 02/2010	Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento alínea a) do ponto 5.1.
Critério 6	Aplica tarifa variável de AA? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 3 e Tarifários de abastecimento 3.2.1.2 nº 1
Critério 7	A TV AA é expressa em função do volume de água fornecido? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de abastecimento 3.2.2.2 nº 2
Critério 8	A TV AA é diferenciada de forma progressiva de acordo com os escalões de consumo? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de abastecimento 3.2.2.2 nº 2
Critério 9	Se sim, aplicado o intervalo da recomendação: 0-5; 5-15; 15-25; >25? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de abastecimento 3.2.2.2 nº 2
Critério 10	A TV(AD = valor definido num intervalo entre € 0,32 e €0,96/ m³ (valores limite expressos a preços maio 2016)? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação ERSAR n.º 02/2010	Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento alínea c) do ponto 5.1.
Critério 11	O coeficientes de progresso entre escalões, definidos num intervalo entre 1,25 e 2,5? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação ERSAR n.º 02/2010	Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento alínea c) do ponto 5.1.
Critério 12	Existe tarifário para 2º contador de AA que não decem origem a águas residuais recolhidas pelo sistema público de saneamento? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de abastecimento 3.2.2.2 nº 4
Critério 13	É pago adicional à Câmara Municipal para os consumos municipais tais como lavagens de ruas, rega de jardins, chafarizes entre outros?	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 2
Critério 14	Aplica Tarifário Social ao AA? (Sim=1; Não=0, 2=Senão/pensionista/Idoso/Específico cartão autarquia)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº1
Critério 15	Tarifário Social - Serviço de AA benta a Tarifa Fixa? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº2
Critério 16	Tarifário Social - Serviço de AA alargam o 1º escalão até 15m³? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº2
Critério 17	Aplicado Tarifário Famílias Numerosas - Serviço de AA? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº5
Critério 18	Tarifário FN ajusta os escalões de consumo em função do agregado familiar? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº6
Critério 19	A Acessibilidade económica dos serviços de AA, para o consumo de 10m³, está garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº1
Critério 20	A Acessibilidade económica dos serviços de AA, para o consumo de 15m³ está garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº1
Critério 21	Os tarifários de AA estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9
Critério 22	Os tarifários Sociais AA estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9
Critério 23	Os tarifários FN AA estão divulgados na net? (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9

Voltar ao índice

Critério	Serviço de saneamento		Fonte recomendação ou regulamento:
Critério 24	O Tarifário de SAN tem taxa JT e TV? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 3 e Tarifários de saneamento 3.3.1.1 nº 1 e 3.3.1.2 nº 1
Critério 25	Aplica tarifa fixa? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 3 e Tarifários de saneamento 3.3.1.1 nº 1 e 3.3.1.2 nº 1
Critério 26	Mencionado o intervalo temporal de faturação da TF SAN de uma dia? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de saneamento 3.3.2.1
Critério 27	A TSD abaa-se no intervalo entre € 1,60 e 64,79 (valores limite expressos a preços maio 2016) (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação ERSAR n.º 02/2010	Cálculo do tarifário do serviço de saneamento alínea a) do ponto 6.1.
Critério 28	Aplica TV SAN? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.1 do nº 3 e Tarifários de saneamento 3.3.1.1 nº 1 e 3.3.1.2 nº 1
Critério 29	Na TV SAN é aplicado coeficiente de coeficiente de recobro de referência de 90% ao volume de água consumido? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Tarifários de saneamento 3.3.1.1, nº 1
Critério 30	Cálculo da tarifa variável saneamento (A,B,C,D,E,F) A: Custo total var. água*%Custo unitário saneamento = 43 B: Volume total var. água aplicado por escalões*%Custo unitário saneamento = 100 C: Volume total var. água*%Custo unitário saneamento = 43 D: Método integral por escalões zerados = 6 E: outro: Valor fixo total para o escalão correspondente ao volume de água	Recomendação ERSAR n.º 02/2010	Cálculo do tarifário do serviço de saneamento alínea b) do ponto 6.1.
Critério 31	Aplica Tarifário Social ao SAN? (Sim=1; Não=0; 2=Seniur)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº1
Critério 32	Tarifário Social - Serviços de SAN licita a Tarifa Fixa? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº2
Critério 33	Tarifário Social - Serviços de SAN alargam o 1º escalão até 15m3? (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº2
Critério 34	Aplicado Tarifário famílias Numerosas - Serviço de SAN? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº5
Critério 35	Serviço ajusta os escalões de consumo SAN em função do agregado familiar. (Sim=1; Não=0; na)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº5
Critério 36	A Acessibilidade económica dos serviços de SAN, para o consumo de 10m3, está garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº1
Critério 37	A Acessibilidade económica dos serviços de SAN, para o consumo de 15m3, está garantida no município analisado? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº1
Critério 38	Os tarifários de SAN estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9
Critério 39	Os tarifários Sociais SAN estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9
Critério 40	Os tarifários FN SAN estão divulgados na net? (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9

Critério	Serviço de resíduos sólidos		Fonte recomendação ou regulamento:
Critério 41	O Tarifário de RSU tem taxa JT e TV? (Sim=1; Não=0)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 18.º Estrutura tarifária
Critério 42	Aplica tarifa fixa de RSU? (Sim=1; Não=0)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 18.º Estrutura tarifária
Critério 43	Mencionado o intervalo temporal de faturação da TF RSU de uma dia? (Sim=1; Não=0; na)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 18.º Estrutura tarifária
Critério 44	Cálculo da tarifa variável RSU?	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 20.º Regras de aplicação da tarifa variável do serviço de resíduos urbanos
Critério 45	Aplica Tarifário Social ao RSU? (Sim=1; Não=0; 2=Seniur)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 22.º Tarifários sociais alínea a) do n.º 1
Critério 46	Tarifário Social - Serviços de RSU licita a Tarifa Fixa? (Sim=1; Não=0; na)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 22.º Tarifários sociais alínea n.º 3
Critério 47	Aplicado Tarifário famílias Numerosas - Serviço de RSU - PAYT (Sim=1; Não=0; na)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 23.º Tarifário para famílias numerosas
Critério 48	Val mais longe do que o Regulamento do tarifário de RSU e aplica Tarifário para famílias Numerosas no caso de TV imputada ao Consumo da água? (Sim=1; Não=0; na)		
Critério 49	O tarifário para 72kg ou 480l (PAYT) ou 10 m3 respect os valores de acessibilidade económica? (Sim=1; Não=0)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 24.º Acessibilidade económica do serviço aos utilizadores finais
Critério 50	O tarifário acima de 72 kg ou mais de 480 l (PAYT) ou 15 m3 respect os valores de acessibilidade económica? (Sim=1; Não=0)	Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos	Artigo 24.º Acessibilidade económica do serviço aos utilizadores finais
Critério 51	Os tarifários de RSU estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9
Critério 52	Os tarifários Sociais RSU estão divulgados na net (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9
Critério 53	Os tarifários FN RSU estão divulgados na net? (Março 2016)? (Sim=1; Não=0)	Recomendação IRAR n.º 01/2009	Regras comuns 3.1.3 do nº9



Serviço de atendimento		34	35	36	37	38	39	40
Município	O endereço de atendimento (Rua, nº, bairro, cidade, estado, CEP) (Sist. 1, Sist. 2, Sist. 3, Sist. 4, Sist. 5, Sist. 6, Sist. 7, Sist. 8, Sist. 9, Sist. 10, Sist. 11, Sist. 12, Sist. 13, Sist. 14, Sist. 15, Sist. 16, Sist. 17, Sist. 18, Sist. 19, Sist. 20, Sist. 21, Sist. 22, Sist. 23, Sist. 24, Sist. 25, Sist. 26, Sist. 27, Sist. 28, Sist. 29, Sist. 30, Sist. 31, Sist. 32, Sist. 33, Sist. 34, Sist. 35, Sist. 36, Sist. 37, Sist. 38, Sist. 39, Sist. 40)	34	35	36	37	38	39	40
		34	35	36	37	38	39	40
Arari	1	1	0	1	1	1	1	1
Araruama	1	1	1	1	1	1	1	1
Barra Mansa	1	1	1	1	1	1	1	1
Barra Velha	1	1	1	1	1	1	1	1
Bom Jardim	1	1	1	1	1	1	1	1
Bom Sucesso	1	1	1	1	1	1	1	1
Camamu	1	1	1	1	1	1	1	1
Caravelas	1	1	1	1	1	1	1	1
Castro	1	1	1	1	1	1	1	1
Colinas	1	1	1	1	1	1	1	1
Conceição do Castelo	1	1	1	1	1	1	1	1
Cordeiros	1	1	1	1	1	1	1	1
Curvelo	1	1	1	1	1	1	1	1
Delfino	1	1	1	1	1	1	1	1
Domingos Martins	1	1	1	1	1	1	1	1
Entre Rios	1	1	1	1	1	1	1	1
Euclides da Cunha	1	1	1	1	1	1	1	1
Farol	1	1	1	1	1	1	1	1
Formosa	1	1	1	1	1	1	1	1
Freixo	1	1	1	1	1	1	1	1
Gameleira	1	1	1	1	1	1	1	1
Genésio José	1	1	1	1	1	1	1	1
Goiana	1	1	1	1	1	1	1	1
Guaraciama	1	1	1	1	1	1	1	1
Ilhéus	1	1	1	1	1	1	1	1
Imbuizinho	1	1	1	1	1	1	1	1
Itabela	1	1	1	1	1	1	1	1
Itapecuru	1	1	1	1	1	1	1	1
Itaipava	1	1	1	1	1	1	1	1
Itamaraju	1	1	1	1	1	1	1	1
Itambé	1	1	1	1	1	1	1	1
Itanópolis	1	1	1	1	1	1	1	1
Jacinto	1	1	1	1	1	1	1	1
Jacupiranga	1	1	1	1	1	1	1	1
Jaguaripe	1	1	1	1	1	1	1	1
Jaraguá	1	1	1	1	1	1	1	1
Jatobá	1	1	1	1	1	1	1	1
Juazeiro	1	1	1	1	1	1	1	1
Leandro	1	1	1	1	1	1	1	1
Leandro de Barros	1	1	1	1	1	1	1	1
Leopoldina	1	1	1	1	1	1	1	1
Leópolis	1	1	1	1	1	1	1	1
Luz	1	1	1	1	1	1	1	1
Macaé	1	1	1	1	1	1	1	1
Macarani	1	1	1	1	1	1	1	1
Machucado	1	1	1	1	1	1	1	1
Madre de Deus	1	1	1	1	1	1	1	1
Magé	1	1	1	1	1	1	1	1
Mangabeira	1	1	1	1	1	1	1	1
Manoel Ribeiro	1	1	1	1	1	1	1	1
Maracá	1	1	1	1	1	1	1	1
Maracás	1	1	1	1	1	1	1	1
Maracás da Mata	1	1	1	1	1	1	1	1
Maracás do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Maricá	1	1	1	1	1	1	1	1
Maripá	1	1	1	1	1	1	1	1
Marizópolis	1	1	1	1	1	1	1	1
Massaranduba	1	1	1	1	1	1	1	1
Matão	1	1	1	1	1	1	1	1
Matias Cardoso	1	1	1	1	1	1	1	1
Matias Green	1	1	1	1	1	1	1	1
Matias Pereira	1	1	1	1	1	1	1	1
Matias Portão	1	1	1	1	1	1	1	1
Matias Vermelho	1	1	1	1	1	1	1	1
Matipet	1	1	1	1	1	1	1	1
Matucana	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzal	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Leste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudoeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Sudeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Nordeste	1	1	1	1	1	1	1	1
Matuzinhos do Centro	1	1	1	1	1</			



Tabela 10 - Listagem da representatividade da amostra populacional do estudo por NUTS - População residente segundo os Censos (2011)

NUTSII	Município / NUTSIII	População residente
Aveiro	Águeda	47729
Guarda	Aguar da Beira	5473
Aveiro	Albergaria-a-Velha	25252
Faro	Albufeira	40828
Setúbal	Alcácer do Sal	13046
Santarém	Alcanena	13868
Leiria	Alcobaga	56693
Setúbal	Alcochete	17569
Faro	Alcoutim	2917
Lisboa	Alenquer	43267
Bragança	Alfândega da Fé	5104
Faro	Aljezur	5884
Beja	Aljustrel	9257
Setúbal	Almada	174030
Guarda	Almeida	7242
Beja	Almodôvar	7449
Santarém	Alpiarça	7702
Leiria	Alvaiázere	7287
Beja	Alvito	2504
Lisboa	Amadora	175136
Porto	Amarante	56264
Braga	Amares	18889
Açores	Angra do Heroísmo	35402
Leiria	Ansião	13128
Aveiro	Arouca	22359
Évora	Arraiolos	7363
Lisboa	Arruda dos Vinhos	13391
Aveiro	Aveiro	78450
Lisboa	Azambuja	21814
Porto	Baião	20522
Braga	Barcelos	120391
Beja	Barrancos	1834
Setúbal	Barreiro	78764
Leiria	Batalha	15805
Castelo Branco	Belmonte	6859
Santarém	Benavente	29019
Vila Real	Boticas	5750
Braga	Braga	181494
Bragança	Bragança	35341
Braga	Cabeceiras de Basto	16710
Leiria	Caldas da Rainha	51729
Madeira	Calheta (Madeira)	51729
Portalegre	Campo Maior	8456
Bragança	Carrazeda de Ansiães	6373
Viscu	Carregal do Sal	9835
Santarém	Cartaxo	24462
Lisboa	Cascais	206479

Voltar ao índice

NUTSII	Município / NUTSIII	População residente
Castelo Branco	Castelo Branco	56109
Portalegre	Castelo de Vide	3407
Faro	Castro Marim	6747
Guarda	Celorico da Beira	7693
Braga	Celorico de Basto	20098
Santarém	Chanusca	10120
Vila Real	Chaves	41243
Viseu	Cinfães	20427
Coimbra	Coimbra	143396
Coimbra	Condeixa-a-Nova	17078
Santarém	Constância	4056
Santarém	Coruche	19944
Castelo Branco	Covilhã	51797
Beja	Cuba	4878
Portalegre	Elvas	23078
Santarém	Entroncamento	20206
Aveiro	Espinho	31786
Braga	Esposende	34254
Aveiro	Estarreja	26997
Évora	Évora	56596
Braga	Fafe	50633
Faro	Faro	64560
Porto	Felgueiras	58065
Coimbra	Figueira da Foz	62125
Guarda	Figueira de Castelo Rodrigo	6260
Leiria	Figueiró dos Vinhos	6169
Guarda	Fornos de Algodres	4989
Portalegre	Fronteira	3410
Castelo Branco	Fundão	29213
Portalegre	Gavião	4132
Coimbra	Góis	4260
Porto	Gondomar	168027
Setúbal	Grândola	14826
Guarda	Guarda	42541
Braga	Guimarães	158124
Aveiro	Ílhavo	38598
Açores	Lagoa (Açores)	22975
Faro	Lagoa (Algarve)	22975
Faro	Lagos	31049
Açores	Lajes das Flores	1504
Lisboa	Lisboa	547733
Faro	Loulé	70622
Lisboa	Loures	205054
Coimbra	Lousã	17604
Porto	Lousada	47387
Santarém	Mação	7338
Bragança	Macedo de Cavaleiros	15776



NUTSH	Município / NUTSIII	População residente
Lisboa	Maíra	76685
Porto	Maia	135306
Viseu	Mangualde	19880
Guarda	Manteigas	3430
Porto	Marco de Canaveses	53450
Portalegre	Marvão	3512
Porto	Matosinhos	175478
Coimbra	Mira	12465
Coimbra	Miranda do Corvo	13098
Bragança	Miranda do Douro	7482
Setúbal	Moita	66029
Viana Do Castelo	Monção	19230
Faro	Monchique	6045
Vila Real	Mondim de Basto	7493
Évora	Mora	4978
Beja	Moura	15167
Aveiro	Murtosa	10585
Viseu	Nelas	14037
Beja	Odemira	26066
Lisboa	Odivelas	144549
Lisboa	Oeiras	172120
Faro	Olhão	45396
Viseu	Oliveira de Frades	10261
Aveiro	Oliveira do Bairro	23028
Santarém	Ourém	45932
Aveiro	Ovar	55398
Porto	Paços de Ferreira	56340
Setúbal	Palmela	62831
Coimbra	Pampilhosa da Serra	4481
Porto	Paredes	86854
Viana Do Castelo	Paredes de Coura	9198
Leiria	Pedrógão Grande	3915
Porto	Penafiel	72265
Viseu	Penalva do Castelo	7956
Coimbra	Penela	5983
Madeira	Ponta do Sol	8862
Porto	Porto	237591
Madeira	Porto Moniz	2711
Porto	Póvoa de Varzim	63408
Açores	Praia da Vitória	6327
Évora	Reguengos de Monsaraz	10828
Açores	Ribeira Grande	32112
Santarém	Salvaterra de Magos	22159
Madeira	Santa Cruz (Madeira)	43005
Açores	Santa Cruz das Flores	2289
Porto	Santo Tirso	71530
Aveiro	São João da Madeira	21713

[Voltar ao índice](#)

NUTSII	Município / NUTSIII	População residente
Setúbal	Seixal	158269
Castelo Branco	Sertã	15880
Setúbal	Setúbal	121185
Aveiro	Sever do Vouga	12356
Setúbal	Sines	14238
Lisboa	Sintra	377835
Coimbra	Soure	19245
Viseu	Tarouca	8048
Faro	Tavira	26167
Santarém	Tomar	40677
Viseu	Tondela	28946
Santarém	Torres Novas	36717
Guarda	Trancoso	9878
Porto	Trofa	38999
Aveiro	Vagos	22851
Viana Do Castelo	Valença	14127
Porto	Valongo	93858
Vila Real	Valpaços	16882
Viana Do Castelo	Viana do Castelo	88725
Porto	Vila do Conde	79533
Lisboa	Vila Franca de Xira	136886
Açores	Vila Franca do Campo	11229
Braga	Vila Nova de Famalicão	133832
Porto	Vila Nova de Gaia	302295
Bragança	Vinhais	9066
Braga	Vizela	23736
Total população residente abrangida		7953626
Representatividade populacional		75,30%
Total população residente em Portugal		10562178

(Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016)



