

Projeto de Lei n.º 429/XV/1.ª (PCP)

Título: Estabelece o Regime de Recuperação da Gestão Pública dos Sistemas de Abastecimento de Águas e Saneamento.

Data de admissão: 05/12/2022

Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Maria João Amante (Biblioteca), Luís Martins (DAPLEN), Maria João Godinho e Belchior Lourenço (DILP), Inês Cadete e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 06.01.2023

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa estabelecer o Regime de Recuperação da Gestão Pública dos Sistemas de Abastecimento de Águas e Saneamento com o objetivo de reverter para a esfera pública a gestão os referidos serviços.

A iniciativa é composta por quatro artigos, respeitando o primeiro ao seu objeto, o segundo ao âmbito de aplicação, prevendo o terceiro um regime transitório (para os contratos de concessão ou subconcessão que estejam em vigor à data da entrada em vigor do diploma), e referindo-se o quarto à entrada em vigor.

Extraem-se da exposição de motivos os fundamentos para sua apresentação, que a seguir se resumem:

- Entre 1976 e 1993, a gestão destes sistemas foi assegurada exclusivamente pela administração local, assegurando a prossecução do serviço público nesta área do abastecimento de água e saneamento;
- Refere-se, a propósito, a importância do «envolvimento dos cidadãos nas questões que lhes dizem respeito (...»;
- A partir de 1993, foi sendo aprovada legislação que criou as condições para a privatização do setor;
- Entendem os proponentes que o balanço desta privatização tem sido bastante negativo conduzindo, nomeadamente, à degradação da qualidade dos serviços, ao agravamento das assimetrias no acesso aos serviços e ao aumento dos seus preços;
- Consideram ainda que o resultado foi “ruinoso” para as autarquias locais e que atenta contra o direito universal à água e ao saneamento, reconhecido pelas Nações Unidas como direito humano fundamental;
- Citam vários casos de reversões para a gestão pública, tanto fora do país – por exemplo, em Paris – como dentro, como é o caso de Setúbal.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei deu entrada em 16 de dezembro de 2022, acompanhado da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Por despacho do Presidente da Assembleia da República foi admitido a 20 de dezembro, baixando à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª) para apreciação e emissão de parecer no mesmo dia. Foi anunciado em reunião do Plenário de 21 de dezembro. A sua discussão, na generalidade, encontra-se agendada para o dia 13 de janeiro de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa que «Estabelece o Reime de Recuperação da Gestão Pública dos Sistemas de Abastecimento de Águas e Saneamento», traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), conhecida como lei formulário.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, entrando em vigor «no dia seguinte ao da sua publicação», conforme previsto no artigo 4.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 86.º, n.º 3](#), da Constituição prevê que «a lei pode definir setores básicos nos quais seja vedada a atividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza». Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros², «(...) a definição de quais sejam os *sectores básicos vedados* à iniciativa económica privada deve refletir as valorações, os juízos e as opções políticas do legislador legitimado democraticamente em cada momento histórico (...). Todavia, como sucede em geral, uma tal liberdade de conformação não é total, podendo, em situações de extensão abusiva do âmbito dos sectores básicos, ser controlada pelos órgãos de fiscalização da constitucionalidade». A redação atual da referida norma constitucional resulta da Revisão Constitucional de 1997, com a qual se passou a prever uma possibilidade onde anteriormente se estatua uma imposição (onde hoje se diz que «a lei pode definir» dizia-se a «lei definirá»), traduzindo uma progressiva abertura da economia à iniciativa privada, a qual foi correspondentemente acompanhada pela legislação ordinária.

Como se refere na exposição de motivos da iniciativa objeto da presente nota técnica, a [Lei n.º 46/77, de 8 de julho](#), designada como «lei de delimitação de setores», vedava

² Em **Constituição Portuguesa Anotada**, vol. II, Universidade Católica Editora, 2.ª ed. Revista, 2018, pág. 112.

a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza um conjunto de atividades, entre as quais as de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas, e de saneamento básico [artigo 4.º, alíneas c) e d)]. Esta lei foi alterada pelos Decretos-Leis n.ºs [406/83, de 19 de novembro](#), e [449/88, de 10 de dezembro](#), [339/91, de 10 de setembro](#), e [372/93, de 29 de outubro](#). Este último introduziu a possibilidade de concessão das atividades relativas à água e resíduos sólidos urbanos, mas somente a entidades públicas e apenas no caso dos sistemas municipais.

Com a revogação daquela lei pela [Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho](#) (texto consolidado), que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, mantém-se essa delimitação de princípio, com possibilidade de concessão das referidas atividades, quer no âmbito dos sistemas municipais, quer no dos multimunicipais³, embora com uma diferença – no caso destes últimos restringia-se essa concessão a entidades maioritariamente públicas. Com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 35/2013, de 11 de junho](#), é criada uma distinção, no âmbito dos sistemas multimunicipais, em função do tipo de atividade em causa, prevendo-se atualmente que as atividades relativas à água (para consumo ou residuais) só podem ser concessionadas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais. Esta restrição não se aplica em sede de subconcessão, no tocante às atividades relativas à água (para consumo ou residuais), nem às concessões das atividades relativas a resíduos sólidos urbanos. No caso dos sistemas municipais a lei não distingue nem restringe a possibilidade de as concessionárias serem empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado (cfr. n.ºs 3 a 6.º do artigo 1.º).

O [Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho](#) (texto consolidado⁴), aprovou o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos. Este regime encontra-se

³ Como se clarifica no n.º 2 do artigo 1.º, entende-se por sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional e por sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais.

⁴ Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs [72/2016, de 4 de novembro](#), e [16/2021, de 24 de fevereiro](#).

detalhado em três diplomas, um regulando as bases das concessões dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos ([Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de novembro](#)), outro as bases das concessões dos sistemas multimunicipais de águas para consumo público ([Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de dezembro](#)) e o terceiro as bases das concessões dos sistemas multimunicipais de águas residuais ([Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de setembro](#))⁵. Na sequência da abertura das concessões multimunicipais dos serviços de gestão de resíduos urbanos a entidades de capitais privados foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho](#) (texto consolidado), que aprova o regime jurídico aplicável apenas aos sistemas multimunicipais geridos por concessionárias com capitais exclusiva ou maioritariamente privados.

Nos termos do referido Decreto-Lei n.º 92/2013, a exploração e a gestão dos sistemas multimunicipais podem ser diretamente efetuadas pelo Estado ou atribuídas a entidade de natureza empresarial⁶, em regime de concessão. Os sistemas multimunicipais podem ser criados por agregação de sistemas multimunicipais existentes cujo âmbito territorial fique, total ou parcialmente, abrangido pelo novo sistema criado, ou por cisão dos sistemas multimunicipais resultantes de agregações, criados pelos Decretos-Leis n.ºs [92/2015](#) (que cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Centro Litoral de Portugal), [93/2015](#)⁷ (que cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Norte de Portugal), e [94/2015](#) (que cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, aqui na sua versão consolidada), todos de 29 de maio. Determina-se no mesmo diploma que a criação e a concessão de sistemas multimunicipais, bem como a constituição das respetivas entidades gestoras, são feitas por decreto-lei, o qual fixa obrigatoriamente o prazo do contrato de concessão (no máximo 50 anos), a aprovação das tarifas a cobrar pela entidade legalmente competente; a possibilidade de resgate e de sequestro; e os poderes do concedente.

⁵ Todos aqui nas suas versões consolidadas presentemente em vigor, resultantes das alterações e republicação pelo [Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de agosto](#).

⁶ 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.

⁷ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 35/2015, de 27 de julho](#).

Embora não expressamente previsto no Decreto-Lei n.º 92/2013, existe também uma situação de gestão delegada de titularidade estatal, por razões históricas - a EPAL (v.d. artigo 11.º do já mencionado [Decreto-Lei n.º 94/2015, de 29 de maio](#)).

No que se refere aos sistemas municipais, o regime jurídico dos respetivos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos consta do [Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto](#) (texto consolidado⁸), prevendo-se um modelo de gestão direta (em que o município, a associação de municípios ou a área metropolitana prestam diretamente os serviços através de serviços municipais, de serviços intermunicipais, de serviços municipalizados ou de serviços intermunicipalizados), um modelo de delegação em empresa constituída em parceria com o Estado, um modelo de gestão delegada (delegação em empresa do setor empresarial local - empresa municipal – pelo prazo mínimo de 10 anos) e um modelo de gestão concessionada (cujas regras são em grande medida as da contratação pública, por prazo nunca superior a 30 anos).

São, pois, vários os modelos de gestão e as entidades intervenientes no setor, conforme se sintetiza no quadro seguinte, disponível no relatório anual de 2021 da entidade reguladora do setor – a [Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos \(ERSAR\)](#).

⁸ Com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho](#), e pela [Lei n.º 12/2014, de 6 de março](#).

Modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade estatal		
Modelo	Entidade gestora	Tipo de colaboração
Gestão direta	Estado (não existe atualmente qualquer caso)	Não aplicável
Gestão delegada	Empresa pública (existe apenas o caso da EPAL)	Não aplicável
Gestão concessionada	Empresa concessionária multimunicipal	Participação do Estado e municípios no capital social da entidade gestora concessionária, podendo ocorrer participação minoritária de capitais privados no caso dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais ou maioritária no caso dos serviços de gestão de resíduos urbanos.
Modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade municipal ou intermunicipal		
Modelo	Entidade gestora	Tipo de colaboração
Gestão direta	Serviços municipais	Não aplicável
	Serviços municipalizados ou intermunicipalizados	Colaboração entre dois ou mais municípios no caso de serviços intermunicipalizados
	Associação de municípios	Constituição de uma pessoa coletiva de direito público integrada por vários municípios
Gestão delegada	Empresa constituída em parceria com o Estado (integrada no setor empresarial local ou do Estado)	Participação do Estado e municípios no capital social da entidade gestora da parceria
	Empresa do setor empresarial local sem participação do Estado (constituída nos termos da lei comercial)	Eventual participação de vários municípios no capital social da entidade gestora, no caso de serviço intermunicipal, podendo ocorrer participação minoritária de capitais privados
Gestão concessionada	Empresa concessionária municipal	Parceria Público-Privada (municípios e outras entidades privadas)

Fonte: [Relatório anual dos serviços de águas e resíduos em Portugal – 2021](#), ERSAR.⁹

Os serviços deste setor são reconhecidos como serviços públicos essenciais pela [Lei n.º 23/96, de 26 de julho](#) (texto consolidado), o que confere aos utilizadores um conjunto de direitos, como a não suspensão do serviço sem pré-aviso, salvo caso fortuito ou de força maior, ou a não imposição e cobrança de consumos mínimos.

No que se refere à água, recorde-se que se trata de setor regulado, nas suas várias vertentes, pela Lei da Água, aprovada pela [Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro](#)¹⁰ (que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, e estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas) e, na sequência da mesma, pelo Regime da Utilização dos Recursos Hídricos, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio](#) (texto consolidado). Nos termos da Lei da Água, foi aprovado o Plano Nacional da

⁹ Disponível no portal da ERSAR, consultado a 05/01/2023.

¹⁰ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 04/01/2023.

Água, pelo [Decreto-Lei n.º 76/2016, de 9 de novembro](#), que inclui as vertentes do abastecimento para consumo e das águas residuais, as quais são objeto de um plano estratégico específico - o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2020 (PENSAAR 2020), aprovado pelo [Despacho n.º 4385/2015](#), de 30 de abril, do Secretário de Estado do Ambiente), sob o lema «Uma nova estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais». Presentemente está em elaboração o novo plano estratégico para o setor, que inclui também especificamente a questão das águas pluviais - Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais para 2030 (PENSAARP 2030). O [Despacho n.º 5316/2020](#), de 7 de maio, da Secretária de Estado do ambiente cria o grupo de trabalho encarregue de propor aquele plano, tendo o respetivo [projeto](#) estado em consulta pública até 12 de maio de 2022¹¹.

Por outro lado, no tocante aos resíduos, o [Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro](#)¹², aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as Diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852. Neste âmbito, encontra-se em elaboração um plano nacional - Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030), nos termos do [Despacho n.º 4242/2020](#), de 7 de abril, dos Ministros de Estado, da Economia e da Transição Digital, do Planeamento e do Ambiente e da Ação Climática, da Agricultura e do Mar, e cujo [projeto](#) esteve em consulta pública até 11 de fevereiro de 2022¹³.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

¹¹ Conforme [informação](#) disponibilizada no portal «[Participa](#)», gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente, onde está também disponível o projeto. Consulta efetuada a 05/01/2023.

¹² Texto consolidado, com as alterações introduzidas, por apreciação parlamentar, [pela Lei n.º 52/2021, de 10 de agosto](#)

¹³ Conforme [informação](#) disponibilizada no portal «[Participa](#)», onde está também disponível o projeto. Consulta efetuada a 05/01/2023.

A [Política Ambiental da UE](#) baseia-se nos princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte, bem como no princípio do “poluidor-pagador”¹⁴. Nos termos do disposto nos artigos 11.º e 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)), a UE tem competência para agir em todos os domínios da política ambiental, encontrando-se o seu âmbito de atuação limitado pelo princípio da subsidiariedade e pela exigência de unanimidade no Conselho em questões de foro fiscal, do ordenamento do território, da utilização dos solos, da gestão quantitativa dos recursos hídricos, das opções a nível das fontes de energia e da estrutura do aprovisionamento energético.

O artigo 37.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), sob a epígrafe *Proteção do Ambiente*, refere que «*Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.*»

Em 2012, a Comissão Europeia apresentou «*Uma [matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa](#)*», que visa garantir a disponibilidade de água de boa qualidade em quantidades suficientes para todos os fins legítimos através de uma melhor aplicação da política da UE neste domínio, a integração dos objetivos da política da água noutras áreas políticas, bem como colmatar as lacunas existentes no quadro existente.

Foram estabelecidos dois quadros jurídicos principais em matéria de proteção e gestão dos recursos marinhos e de água doce na UE: a [Diretiva-Quadro «Água»](#) (DQA) e a [Diretiva-Quadro «Estratégia Marinha»](#) (DQEM).

A DQA estabelece um quadro jurídico para a proteção e regeneração da água potável na UE e para garantir a sua utilização sustentável a longo prazo. Tem como objetivo global a obtenção de um bom estado ambiental de todas as águas, sendo os Estados-Membros instados a elaborar os chamados [planos de gestão de bacias hidrográficas](#) baseados em bacias fluviais geográficas naturais, bem como programas específicos de medidas para atingir os objetivos.

¹⁴ O princípio é aplicado pela [Diretiva relativa à responsabilidade ambiental](#) que visa a prevenção ou a reparação dos danos ambientais causados a espécies e habitats naturais protegidos, à água e ao solo.

Além disso, a DQA é complementada por legislação específica, designadamente:

- [Diretiva 2006/118/CE](#), relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração, que prevê critérios específicos para avaliar o bom estado químico, a identificação de tendências significativas e persistentes para o aumento da concentração de poluentes e a definição dos pontos de partida para a inversão dessas tendências;
- [Diretiva «Água Potável»¹⁵](#) define as normas de qualidade essenciais para a água destinada ao consumo humano, exige que os Estados-Membros controlem regularmente a qualidade da água utilizando o método dos «pontos de amostragem», podendo ser incluídos requisitos adicionais pelos Estados-Membros, específicos para o seu território, mas apenas se tal levar ao estabelecimento de normas mais exigentes. A diretiva exige também a prestação de informações regulares aos consumidores e à Comissão Europeia;
- [Diretiva «Águas Balneares»](#) visa reforçar a proteção da saúde pública e do ambiente mediante o estabelecimento de disposições de controlo e classificação (em quatro categorias) das águas balneares, bem como a informação do público neste domínio¹⁶. Anualmente, é publicado pela Comissão e pela [Agência Europeia do Ambiente](#) (AEA) um relatório de síntese sobre a qualidade das águas balneares;
- [Diretiva Normas de Qualidade Ambiental](#) estabelece limites de concentração para 33 substâncias prioritárias que apresentam um risco significativo para o meio aquático, ou dele decorrente, a nível da UE e 8 outros poluentes nas águas

¹⁵ Em resposta à iniciativa de cidadania europeia «[Right2Water](#)», a Comissão propôs rever a diretiva, em 1 de fevereiro de 2018, atualizando as normas de segurança existentes e melhorando o acesso à água potável, em consonância com as recomendações mais recentes da Organização Mundial de Saúde (OMS). Além disso, melhorou a transparência para os consumidores no que diz respeito à qualidade e ao abastecimento de água potável, contribuindo assim para reduzir o número de garrafas de plástico graças a uma maior confiança na água da torneira. A 12 de janeiro de 2021 entrou em vigor a [Diretiva Água Potável revista](#), dispondo os Estados-Membros de dois anos para a transpor para o direito nacional.

¹⁶ Durante a época balnear, os Estados-Membros devem recolher amostras das águas balneares e avaliar a concentração de, pelo menos, duas bactérias específicas, uma vez por mês, em todas as águas balneares. Os Estados-Membros devem informar o público através de «perfis das águas balneares» que contenham, por exemplo, informações sobre o tipo de poluição e as fontes que afetam a qualidade das águas balneares. Existe um símbolo normalizado para informar o público sobre a classificação das águas balneares e sobre qualquer proibição da prática balnear.

de superfície. Numa revisão foram acrescentadas 12 novas substâncias à lista existente, bem como a obrigação de a Comissão estabelecer uma lista suplementar de substâncias a controlar em todos os Estados-Membros (lista de vigilância) que servirá de base às futuras revisões da lista de substâncias prioritárias;

- [Diretiva «Tratamento de Águas Residuais Urbanas»](#)¹⁷ visa proteger o ambiente dos efeitos adversos das descargas de águas residuais urbanas e das descargas da indústria, estabelecendo normas e calendários mínimos para a recolha, tratamento e descarga de águas residuais urbanas, introduzindo controlos para a eliminação das lamas de esgotos e exigindo a eliminação progressiva do despejo das lamas de esgotos no mar;
- [Diretiva «Nitratos»](#)¹⁸ visa proteger as águas dos nitratos de origem agrícola, sendo que regulamentação complementar exige que os Estados-Membros apresentem um relatório à Comissão, de quatro em quatro anos, com pormenores sobre os códigos de boas práticas agrícolas, as zonas designadas como sendo vulneráveis aos nitratos (ZVN) e os resultados do controlo das águas, bem como um resumo dos programas de ação. Tanto a diretiva como o regulamento visam a proteção da água potável e a prevenção dos danos causados pela eutrofização;
- [Diretiva «Inundações»](#) visa reduzir e gerir os riscos ligados às inundações para a saúde humana, o ambiente, as infraestruturas e os bens, prevendo a obrigação de os Estados-Membros efetuarem avaliações preliminares para identificar as bacias hidrográficas e zonas costeiras associadas que se encontram em risco e de elaborarem mapas dos riscos de inundação e planos de gestão centrados na prevenção, na proteção e na preparação. Todas estas tarefas devem ser efetuadas em coordenação com a DQA e os seus planos de gestão das bacias hidrográficas.

¹⁷ Na sequência de uma [consulta pública](#) realizada no primeiro trimestre de 2021, a Comissão tenciona adotar a sua proposta de diretiva revista no primeiro trimestre de 2022.

¹⁸ Em maio de 2018, a Comissão publicou um [relatório de execução](#), no qual sublinhou que a poluição das águas causada por nitratos de origem agrícola diminuiu na Europa nas duas últimas décadas, mas que permanecem zonas críticas preocupantes e são necessárias medidas mais fortes.

No âmbito do [Pacto Ecológico Europeu](#), a Comissão Europeia adotou o [Plano de ação da UE: Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo](#) que visa a redução da poluição a zero, até 2050 e, no que respeita à água, melhorar a sua qualidade reduzindo a produção de lixo, os resíduos de plástico libertados no mar (em 50%) e os microplásticos libertados no ambiente (em 30%).

A nova [Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030](#) pretende colocar a biodiversidade da Europa no caminho da recuperação até 2030, em benefício das pessoas, do clima e do planeta, elemento central do [plano de recuperação económica](#) da UE face à pandemia de coronavírus, proporcionando oportunidades de negócio e de investimento imediatas para recuperar a economia da UE. A Estratégia aborda os principais fatores da perda da biodiversidade, como a utilização insustentável das terras e dos mares, a sobre-exploração dos recursos naturais, a poluição e as espécies exóticas invasoras.¹⁹

Acresce, quanto ao financiamento, o instrumento da UE consagrado ao ambiente tem sido o [programa LIFE](#), através do apoio a projetos em Estados-Membros e países não pertencentes à UE relacionados com alterações climáticas e ambiente, sendo de referir ainda neste âmbito o [Programa Horizonte 2020](#), bem como os Fundos Estruturais Europeus, como o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural ([FEADER](#)) e o Fundo de Coesão. Em dezembro de 2020, a Presidência do Conselho chegou a um [acordo sobre a prorrogação do programa LIFE após 2020](#).

A 12 de janeiro de 2021 entrou em vigor a [Diretiva Água Potável revista](#), que visa introduzir regras revistas para proteger a saúde humana da contaminação da água destinada ao consumo humano, assegurando a sua «salubridade e limpeza», prevendo igualmente requisitos de higiene aplicáveis a materiais em contacto com a água potável, tais como canalizações. Os Estados-Membros dispõem de dois anos para a transpor para o direito nacional.

¹⁹ Apresenta como elementos fundamentais:

- Criação de áreas protegidas que cubram, pelo menos, 30% da superfície terrestre e marítima da UE, alargando a cobertura das zonas Natura 2000 existentes;
- Recuperação dos ecossistemas degradados na terra e no mar, mediante vários compromissos e medidas específicos, incluindo reduzir a utilização de pesticidas e o risco deles decorrente em 50 % até 2030 e plantar 3 mil milhões de árvores em toda a UE;
- Mobilização de 20 mil milhões de euros por ano para proteger e promover a biodiversidade através de várias fontes, incluindo fundos da UE e financiamento nacional e privado;
- Criação de um quadro mundial ambicioso para a biodiversidade, nomeadamente no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica.

O [8.º Programa de Acção em matéria de Ambiente](#)²⁰, entrou em vigor a 2 de Maio de 2022 e reitera a visão a longo prazo da UE até 2050 de viver bem, dentro das fronteiras planetárias, estabelecendo objetivos prioritários para 2030 e as condições necessárias para os alcançar a transição para uma economia neutra para o clima e eficiente em termos de recursos, reconhecendo que o bem-estar humano e a prosperidade dependem de ecossistemas saudáveis.

Recentemente, a Comissão publicou a terceira série de relatórios resultantes do [reexame da aplicação da política ambiental](#) (RAPA), que permite tirar conclusões e identificar as tendências comuns a nível da UE com base em [27 relatórios por país](#), verificando-se uma diminuição da biodiversidade e progressos lentos no que se refere à água, com atrasos a nível da adoção de instrumentos essenciais, como os planos de gestão das bacias hidrográficas, a aplicação das normas relativas à água potável. Observa-se igualmente uma lenta progressão na aplicação das normas da UE em matéria de tratamento de nitratos e de águas residuais urbanas, devido a problemas de planeamento e à ausência de infraestruturas adequadas.

- **Âmbito internacional**
Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente à Alemanha.

ALEMANHA

As atribuições e competências ao nível central e federal²¹ relativamente às matéria de abastecimento público de água e saneamento de águas residuais encontram-se previstas nos termos do n.º 5 do [article 72](#) da [Constituição Alemã \(Grundgesetz\)](#)²².

²⁰ Decisão (UE) 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de abril de 2022 relativa a um Programa Geral de Ação da União para 2030 em Matéria de Ambiente.

²¹ Composto por 16 Länders, respetivamente: [Baden-Württemberg](#), [Bavaria](#), [Berlin](#), [Brandenburg](#), [Bremen](#), [Hamburg](#), [Hesse](#), [Mecklenburg-Western Pomerania](#), [Lower Saxony](#), [North Rhine-Westphalia](#), [Rhineland-Palatinate](#), [Saarland](#), [Saxony](#), [Saxony-Anhalt](#), [Schleswig-Holstein](#) e [Thuringia](#).

²² Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz). Versão em inglês.

As regras relativas à gestão do serviço de fornecimento de água e saneamento de águas residuais enquadram-se encontram-se previstas no [Water Management Act \(Wasserhaushaltsgesetz - WHG\)](#)²³, sendo que, para efeitos da temática em apreço, cumpre salientar as seguintes disposições:

- A [Section §4](#), relativo aos princípios de titularidade dos recursos hídricos;
- A [Section §6](#), relativo aos princípios de gestão dos recursos hídricos;
- A [Section §6a](#), relativo à aplicação do princípio de recuperação de custos e do princípio do poluidor-pagador;
- A [Section §50](#), relativo à definição do serviço de abastecimento público de água enquanto serviço de interesse geral; e
- A [Section §71](#), relativo ao quadro legal aplicável a expropriações dos serviços de saneamento básico.

Conforme decorre da [informação](#)²⁴ constante do portal do Governo Federal, a gestão da água na Alemanha é uma competência municipal, podendo ser extensível às associações de municípios. A gestão pode, contudo, ser delegada em empresas municipais, privadas ou em soluções de parcerias público-privadas. O Governo alemão disponibiliza no seu portal, um [documento](#)²⁵ relativo à evolução histórica do setor da água na Alemanha, assim como a [estratégia nacional da água \(Nationale Wasserstrategie\)](#)²⁶ até 2050.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verifica-se que estão pendentes, sobre tema análogo, as seguintes iniciativas:

²³ Diploma retirado do portal oficial [gesetzte-im-internet.de](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Alemanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 04.01.2022.

²⁴ Documento retirado do portal oficial [bmuv.de](#). Consultas efetuadas a 04.01.2023.

²⁵ «The German Water Sector: Policies and Experiences (2001)». Diploma retirado do portal oficial [umweltbundesamt.de](#). Consultas efetuadas a 04.01.2023.

²⁶ Documento retirado do portal oficial [bmuv.de](#). Consultas efetuadas a 04.01.2023.

- Projeto de Lei n.º 440/XV/1(L) - [Direito ao Saneamento Básico](#)
- Projeto de Lei n.º 437/XV/1(CH) - [Alteração à Lei dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos](#)
- Projeto de Lei n.º 140/XV/1(BE) - [Garante a gestão pública do abastecimento de água e do saneamento](#)

Especificamente sobre os elevados preços praticados por sistemas intermunicipais de gestão da água, encontra-se em apreciação, na Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, a [Petição n.º 24/XV/1](#) - *Pelo fim da empresa intermunicipal de Águas do Alto Minho*, com 8338 assinaturas, a qual vem também solicitar que a autarquia assuma novamente a gestão desta atividade de abastecimento público de água.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na mesma base de dados não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição que, na anterior legislatura, tenha versado especificamente, sobre a gestão pública desses recursos.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

- Outras**

Tendo presente que as autarquias locais são partes interessadas na matéria em discussão neste projeto de lei, deverá ser promovida a audição da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias ao abrigo do artigo 141.º do [Regimento](#).

- **Consultas facultativas**

Considerando a matéria em discussão, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar o parecer às seguintes entidades: Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA), a Associação para a Gestão de Resíduos (ESGRA), a ERSAR, o Instituto da Água (INAG), Conselho Nacional da Água (CNA) e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ANDRADE, Isabel C. ; SARMENTO, Joaquim Miranda - Uma análise contratual às renegociação das PPP e concessões no setor das águas em Portugal. **Revista de concorrência e regulação** [Em linha]. Ano 7, nº 29 (Jan./Mar. 2017), p. 17-69. [Consult. 05 jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=122989&img=28611&save=true>>. ISSN 1647-5801.

Resumo: Este artigo analisa o quadro teórico sobre as concessões e Parcerias Público-Privadas, com particular enfoque nas renegociações, utilizando a experiência portuguesa no setor da água. Segundo os autores, os contratos de concessão são incompletos por natureza, além do fato de serem contratos muito longos (acima de 20 anos), com investimentos pesados num setor fortemente regulado e tendem a ser renegociados com frequência. Tendo em conta estes aspetos, os autores utilizam a literatura jurídica e económica para analisar 41 eventos de renegociação ocorridos em 31 concessões de serviços de águas em Portugal.

BAPTISTA, Jaime Melo - **Uma abordagem regulatória integrada (ARIT-ERSAR) para os serviços de águas e resíduos**. Lisboa : ERSAR, 2014. ISBN 978-989-8360-20-5. Cota: 52 - 460/2014.

Resumo: «Os serviços públicos de abastecimento de água, de gestão de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos são essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública e às atividades económicas. São em geral prestados em regime de

monopólio natural ou legal, não havendo por isso incentivo na procura de uma maior eficiência e eficácia pelas entidades gestoras e aumentando os riscos de prevalência destas perante os utilizadores. Por estas razões, a sociedade pode beneficiar significativamente da existência de uma intervenção regulatória capaz de introduzir maior equilíbrio na relação entre as entidades gestoras e os seus utilizadores. Este livro tem por objetivo apresentar, de forma prática, uma abordagem regulatória integrada para estes serviços de águas e resíduos, designada modelo ARIT-ERSAR, capaz de contribuir para promover o acesso tendencialmente universal dos cidadãos a estes serviços, prestados com a qualidade adequada pelas entidades gestoras, a preços socialmente comportáveis e com um nível de risco aceitável. Esta abordagem materializa-se num modelo de regulação com dois grandes planos de intervenção, a regulação estrutural dos setores e a regulação comportamental das entidades gestoras. A regulação estrutural tem como componentes as contribuições para a organização, a regulamentação, a informação e a capacitação dos setores. A regulação comportamental das entidades gestoras tem como componentes a regulação legal e contratual, a regulação económica, a regulação da qualidade de serviço, a regulação da qualidade da água para consumo humano e a regulação da interface com os utilizadores. Todas estas componentes do modelo de regulação devem ter uma articulação perfeita entre si, constituindo um todo coerente e integrado, cuja eficácia beneficia das sinergias obtidas.»

CAMPILHO, Nuno - Modelos de gestão de sistemas de abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais. In **Estudos em homenagem ao Professor António Martins da Cruz**. - Lisboa : Universidade Lusíada Editora, 2020. ISBN 978-989-640-233-4. P. 869-880. Cota: 12.06 - 36/2022.

Resumo: «Em Portugal, a responsabilidade pelo fornecimento dos serviços é dividida entre o Estado e os municípios. O Estado é responsável pelos sistemas multimunicipais e os municípios pelos sistemas municipais.

A gestão e a exploração dos serviços municipais podem ser diretamente efetuadas pelos respetivos municípios (através de serviços municipais ou municipalizados) ou atribuídas, mediante contrato de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial, ou a associações de utilizadores.

O Estado e os municípios podem recorrer à colaboração de empresas privadas para a gestão dos serviços de água, através de diferentes modelos possíveis face à legislação existente[...].»

Os modelos de gestão de sistemas de abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais são analisados neste artigo tendo em conta os seguintes tópicos: enquadramento do setor de água e saneamento em Portugal; modelo de gestão direta individual; modelo de gestão delegada individual; modelo de gestão delegada agregada; empresa municipal; empresa intermunicipal; empresa multimunicipal; concessionada municipal; concessionada intermunicipal; delegada direta (EPAL); e agregações.

HISTÓRIA das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal : cronologia e depoimentos. Lisboa : ERSAR, 2016. 250 p. ISBN 978-989-8360-30-4. Cota: 28.46 - 232/2017.

Resumo: «O estudo - História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal - traz à luz do dia uma reconstituição e uma análise histórica das problemáticas estruturantes das políticas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais em Portugal desde o final do século XIX até à primeira década deste século. Muito para além da simples recolha e enunciação de dados e factos, o autor procurou proceder a uma análise crítica dos factos na história, problematizando os discursos dos actores e das instituições para construir uma narrativa própria, com o distanciamento crítico próprio a um cientista social. Apesar da narrativa e da interpretação histórica daí decorrentes serem da inteira responsabilidade do autor, acreditamos que ela será uma contribuição fundamental para a história das políticas públicas em Portugal e para a reflexão futura sobre as melhorias a introduzir na concepção, na definição, na implementação e na avaliação das políticas no sector.»

MAIA, Carla Heliodoro [et al.] – Avaliação dos indicadores de desempenho do serviço de abastecimento público de água na perspectiva do consumidor. **Cadernos INA.** Lisboa. Nº 44 (2010), p. 169-226. Cota: RP-154.

Tendo em conta a existência de características tendencialmente monopolistas no sector de abastecimento público da água em Portugal, justifica-se a existência de uma entidade

reguladora que promova um serviço eficaz e eficiente para os utilizadores. Este controlo é efetuado pelo Instituto Regulador das Águas e Resíduos (IRAR) que desenvolveu um sistema de avaliação baseado em 20 indicadores de desempenho.

O presente trabalho pretende caracterizar a perspetiva do cidadão face ao sistema de avaliação adotado pelo IRAR e comparar a avaliação efetuada pelos utentes relativamente ao serviço de abastecimento público de água prestado pela EPAL, no concelho de Lisboa, com a avaliação do regulador.

PENSAAR 2020 [Em linha] : **uma estratégia ao serviço da população : serviços de qualidade a um preço sustentável**. [Amadora : Agência Portuguesa do Ambiente], 2015. [Consult. 05 jan. 2023]. Vol. 1, 2 e 3 disponíveis em WWW:<<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=120246&img=1848&save=true>>.

Resumo: O PENSAAR 2020 representa uma nova estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e resulta do trabalho levado a cabo por uma comissão criada pelo Despacho n.º 9304/2013, de 2 de julho, tendo por base os seguintes pressupostos: apoiar a nova estratégia para o setor da água e saneamento de águas residuais, tendo presente os anteriores planos estratégicos para o setor, designadamente o PEAASAR I (2000-2006), e o PEAASAR II (2007-2013); identificar e clarificar, de forma consistente, os problemas que afetam o setor; definir uma estratégia com base em objetivos de sustentabilidade em todas as suas vertentes – técnica, ambiental, económica, financeira e social – de modo a criar um contexto de aceitação global a médio (2014-20) e a longo prazo (para além de 2020); agregar essa estratégia de sustentabilidade a médio e longo prazo a uma parceria ganhadora em que todos os atores setoriais possam associar-se e obter ganhos partilhados, permitindo um salto qualitativo do setor; criar uma estratégia dinâmica cuja implementação possa ser assegurada através de um Grupo de Apoio à Gestão (GAG), que garanta o apoio à boa governança do setor de uma forma contínua; contribuir para um setor de excelência com desempenho elevado num contexto que exige também solidariedade e equidade, permitindo conciliar forças potencialmente divergentes intrínsecas a um setor que produz um bem económico e social.