



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO, PODER
LOCAL E HABITAÇÃO

XIII Legislatura – 2.ª Sessão Legislativa

Visita do Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Água e Saneamento

Nota informativa

06.12.2016

I. NO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS

1. Missão do Relator Especial

O sistema de Procedimentos Especiais (“special procedures”) do Conselho de Direitos Humanos é um elemento central do mecanismo de direitos humanos das Nações Unidas, estabelecido com recurso a um conjunto de especialistas independentes com mandatos específicos para relatar factos e práticas relacionadas com direitos humanos. Abrange todos os direitos humanos: civis, culturais, económicos, políticos e sociais. Em 30 de setembro de 2016 havia 43 mandatos temáticos e 14 países.

Existe um convite permanente - *standing invitation* - mediante a qual o Estado português anuncia que aceita os pedidos de visita no âmbito dos Special Procedures of the Human Rights Council das Nações Unidas (desde Março de 2001).

Os relatores especiais são nomeados pelo Conselho dos Direitos Humanos no âmbito dos “special procedures” com a missão de relatar e aconselhar nas áreas temáticas de intervenção para as quais são mandatados. Têm estatuto independente, essencial para que possam desempenhar as suas funções com imparcialidade, não sendo funcionários das Nações Unidas. O mandato de cada titular é limitado a 6 anos.

O mandato para águas e saneamento foi instituído no ano internacional sobre o tema (2008), pela [Resolução 7/22](#), de março de 2008, no intuito de desenvolver o diálogo com governos, autoridades locais e organizações da sociedade civil, a propósito do acesso à água segura e saneamento.

A primeira Relatora Especial para Águas e Saneamento foi portuguesa, Catarina de Albuquerque, tendo exercido o seu mandato entre 2008 e 2014.

Sucedeu-lhe no cargo o atual [Relator Especial, Leo Heller](#), de nacionalidade brasileira, desde dezembro de 2014.

2. Reconhecimento do direito à água e saneamento como direito humano fundamental

Pela [Resolução A/RES/64/292 das Nações Unidas de 28.07.2010](#), a **Assembleia Geral das Nações Unidas** declarou o direito à água e saneamento um direito humano fundamental, convocando os Estados para a mobilização de recursos financeiros e tecnológicos capazes de providenciar acesso a água segura e saneamento às populações. Na mesma resolução, a Assembleia Geral encorajou o trabalho desenvolvido sobre o tema no âmbito do mandato da perita nomeada pelo Conselho dos Direitos Humanos e determinou a apresentação de um relatório anual a este propósito.

Quando a Resolução foi adoptada, em 2010, a falta de acesso a água segura atingia cerca de 884 milhões de pessoas e 2,6 mil milhões de pessoas não tinham acesso a saneamento básico. Em **2015**, segundo dados da [OMS/UNICEF](#), estima-se que a falta de acesso global a água segura atinja **663 milhões de pessoas**, (pela primeira vez este número desceu abaixo dos 700 milhões), e o que a falta de saneamento abranja **2,4 mil milhões de pessoas** pelo mundo inteiro.

A partir do momento em que as Nações Unidas reconheceram o direito à água e saneamento como direito humano fundamental, este direito passou a integrar os direitos consagrados no [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#), ratificado pelo Estado português.

II. ENQUADRAMENTO DAS AGUAS E SANEAMENTO EM PORTUGAL

1. Indicadores de acesso

De acordo com os indicadores do [Relatório do Estado do Ambiente 2015](#), *“a qualidade da água para consumo humano tem vindo a registar, ano após ano, melhorias constantes e sustentadas, alcançando, em 2014, o valor de **98,41% de água segura na torneira do consumidor** (indicador de água controlada e de boa qualidade), o que, num quadro regulatório cada vez mais exigente, representa uma efetiva melhoria da qualidade da água nos últimos anos. Ainda é necessário um pequeno esforço adicional para que Portugal possa atingir a meta de 99% de água segura, preconizada no [PENSAAR 2020](#), sobretudo nas zonas de abastecimento que servem menos habitantes”*

No que se refere a serviços de saneamento de águas residuais urbanas, a ERSAR identificou em 2015 (dados provisórios) um índice de 83% de alojamentos servidos em todo o território.

2. Serviços de Águas e Saneamento em Portugal

Em Portugal, os serviços de águas e saneamento estruturaram-se seguindo um modelo de separação das redes “alta” e “baixa”, atendendo às necessidades de investimentos avultados, em escala, da “alta” e a elevada complexidade técnica dessas infraestruturas.

Na sua maioria, a rede em “alta” assumiu génese e titularidade estatal, através da criação de sistemas multimunicipais por decreto-lei. O Estado surge como concedente ao Grupo Águas de Portugal, SGPS, SA de [capitais públicos](#). Este modelo teve como objetivo potenciar os investimentos em infraestruturas necessários a rede da “alta”, permitindo uma ampla cobertura do território nacional. Os municípios participam dos sistemas que servem a sua região, com a responsabilidade de veicular a rede em “baixa”, de maneira a proporcionar, por via de gestão direta, através de empresas municipais ou até com recurso a empresas privadas, a utilização das redes de água e saneamentos aos cidadãos.

O modelo foi seguido, ainda que de forma separada, para o tratamento de águas de consumo e para o tratamento de águas residuais, mas as bases de concessão das redes de saneamento, em geral, foram posteriores às de águas, pois foi priorizado o acesso à água para consumo.

Atingiram-se taxas de acesso e qualidade muito elevadas, beneficiando-se nestes investimentos de programas comunitários de apoio essenciais para esta infraestruturização.

Todavia, a situação das taxas óptimas de cobertura conquistadas ao longo dos últimos 30 anos não está garantida para o futuro, pois têm sido identificados riscos sérios de sustentabilidade financeira e necessidades de manutenção que põe em perigo a continuidade deste acesso.

A reorganização do setor foi uma das medidas integradas no Memorando de Entendimento, pelo que, durante a XII Legislatura, várias foram as intervenções legislativas que incidiram no setor, algumas de génese parlamentar e outras governamental.

A linha de acção projetada visava a promoção do equilíbrio tarifário, a resolução do défices tarifários, a implementação de estratégias de integração vertical dos sistemas municipais principalmente, **a agregação dos sistemas multimunicipais existentes em sistemas de maior dimensão**, mantendo, contudo, a natureza pública das respetivas concessionárias.

A primeira intervenção legislativa nesse sentido deu-se por via da [Lei n.º 35/2013, de 11 de junho](#), que procedeu à alteração da [Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho](#), que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas (Lei da Delimitação dos Setores). **Através dessa alteração legislativa visou-se abrir a possibilidade de subconcessão a entidades de capitais maioritariamente ou totalmente privados.**

Por decorrência desta legislação, atualmente em vigor em Portugal, é admitida, **mediante autorização do concedente público, a subconcessão, total ou parcial**, das concessões relativas às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado – n.º 7 do artigo 1.º da [Lei n.º 35/2013, de 11 de junho](#), na redação atual.

Posteriormente, o [Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho](#), definidor do 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 e revogou o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, **veio viabilizar a fusão dos sistemas de génese estatal** (sistemas multimunicipais, cujo regime jurídico resulta do [Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto](#), que estabelece o regime jurídico dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos).

Em 24 de janeiro de 2014, o Parlamento aprovou, com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do PSD, CDS-PP e contra dos Grupos Parlamentares do PS, PCP, BE, PEV, os novos estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), que vieram a ser publicados como [Lei n.º 10/2014, de 6 de março](#). Esta lei consubstanciou um passo decisivo para as metas estabelecidas para a reorganização do setor, vindo permitir que passasse a ser o Regulador a garantir o equilíbrio entre os preços socialmente aceitáveis e a necessidade de recuperação dos custos dos serviços, e a assegurar que estes princípios fiquem refletidos nas tarifas. Consagrou-se, assim, a autonomia do regulador face ao poder executivo, concedendo-lhe um estatuto e os meios para defender o interesse geral e os interesses dos utilizadores dos serviços regulados, com salvaguarda da viabilidade económica das entidades gestoras e dos seus legítimos interesses.

Posteriormente, também pela via legislativa, verificou-se a [fusão](#) dos anteriores 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, através dos [Decreto-Lei n.º 93/2015, de 29 de Maio](#), (SMM Águas do Norte) [Decreto-Lei 94/2015, de 29 de maio](#), (SMM Lisboa e Vale do Tejo); [Decreto-Lei n.º 92/2015, de 29 de Maio](#) (SMM Centro Litoral de Portugal).

Segundo o Regulador ERSAR¹, esta agregação de sistemas apresentava vantagens na harmonização tarifária, promovendo a equidade entre municípios do interior e do litoral e contribuindo, por via do alargamento da solidariedade regional, para a resolução dos problemas de sustentabilidade económica e financeira do setor, designadamente os défices tarifários. Porém, à data de emissão do parecer, o Regulador não dava por verificados nos estudos de viabilidade económica e financeira em concreto a diminuição dos gastos de exploração.

Complementarmente, decorrente das preocupações com a sustentabilidade dos sistemas, foi publicada a [Lei 12/2014, de 6 de março](#), que procedeu à segunda alteração ao Decreto-Lei 194/2009, de 20 de agosto. Esta alteração estabeleceu um mecanismo de decomposição na fatura aos utilizadores finais as componentes do custo associados à prestação dos serviços de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais e recolha, na tentativa de

¹ Parecer sobre a minuta do contrato de concessão da exploração e gestão do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Norte de Portugal, de 2015.06.30

evidenciar com transparência a parcela do custo decorrente da faturação dos correspondentes serviços "em alta".

Os processos de fusão dos anteriores sistemas, que se verificaram durante o XIX Governo, não foram isentos de tensão, sobretudo junto dos municípios.

Em 2016, já no âmbito do atual Governo, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 72/2016, de 4 de novembro](#), que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, prevendo a criação de sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais por destaque dos sistemas multimunicipais resultantes de agregações.

Ao abrigo desse decreto-lei, em 7 de novembro deste ano, a Assembleia-Geral de Acionistas do SMM das Águas do Norte deliberou dar acordo à criação dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento do Grande Porto e à re-constituição das anteriores entidades gestoras: Águas do Douro e Paiva e Simdouro. Assim, viabilizou-se a criação de novos sistemas multimunicipais e as novas entidades gestoras, respetivamente, por cisão do sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Norte de Portugal e da empresa Águas do Norte, resultantes das agregações efetuadas em 2015.

3. Ponto de situação

Agregações em baixa - No momento atual, o foco passou da estratégia de agregação dos sistemas em "alta" para um esforço de reorganização dos sistemas da "baixa", tentando levar a agregações voluntárias de municípios que permitam maiores escalas na prestação dos serviços de águas e saneamento, priorizando nas candidaturas a programas de fundos comunitários as entidades que sigam esse caminho.

Contabilidade analítica nas entidades gestoras - Atendendo a que os custos de operação e custos de gestão dos serviços de águas e de saneamento são ainda difíceis de conhecer, importa criar ferramentas de contabilidade analítica para as entidades gestoras que permitam o adequado reflexo na tarifa do consumidor final das várias componentes (da "baixa" e da "alta"), bem como a transparência de faturação, através da criação de um modelo específico de contabilidade para águas e saneamento.

Tarifa social - no âmbito do [Orçamento de Estado para 2017](#), foi aprovada uma autorização legislativa que autoriza o Governo a criar um regime que vise a atribuição de tarifas sociais para a prestação dos serviços de águas, a atribuir pelo município territorialmente competente e a aplicar a clientes finais.

Em suma, Portugal possui um sistema de abastecimento de água para consumo de boa qualidade e um sistema de saneamento básico de elevado atendimento, mas o sector apresenta desafios para otimizar os esforços feitos e manter os níveis atingidos, centrados numa gestão equilibrada dos recursos.

III. INICIATIVAS PARLAMENTARES NA XIII LEGISLATURA SOBRE ÁGUAS E SANEAMENTO

1. Iniciativas Legislativas

Nesta legislatura foram apresentadas iniciativas sobre a matéria em apreço, ainda em tramitação:

- [Projeto de Lei n.º 15/XIII](#) (PEV) - Estabelece o princípio da não privatização do setor da água, através da alteração à Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (que Aprova a Lei da Água), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março e pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.
- [Projeto de Lei n.º 116/XII](#) (PCP) - Impede a mercantilização do abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos;
- [Projeto de Lei n.º 335/XII/2.ª \(BE\)](#) - Proteção dos direitos individuais e comuns à água (estabelece o direito fundamental à água e ao saneamento e disposições de proteção desse direito, bem como do direito à água como ambiente e os direitos comuns à água e à propriedade pública da água como recurso e à sua gestão no interesse coletivo, hierarquizando as utilizações da água e impedindo a privatização e a mercantilização dos serviços de águas, das infraestruturas públicas e do domínio público hídrico)
- [Orçamento de Estado para 2017](#) - aprovada uma autorização legislativa que autoriza o Governo a criar um regime que vise a atribuição de tarifas sociais para a prestação dos serviços de águas, a atribuir pelo município territorialmente competente e a aplicar a clientes finais.

2. Outras Iniciativas

A CAOTDPLH tem-se ocupado das matérias de águas, designadamente através de [audições e audiências](#) que tem realizado.

Assim, para além das audições regimentais do membro do Governo responsável pelo setor, especificamente sobre a **Reestruturação do Sector das Águas** foi ouvido o [Ministro do Ambiente sobre a reestruturação do setor das águas](#), a requerimento do PS, em 14.06.2016, e foi ouvido o anterior Conselho de Administração do Grupo Águas de Portugal – AdP, em 19.01.2016, a requerimento do PSD e CDS/PP.

Durante a presente legislatura foi apresentada a [Petição Nº 106/XIII/1](#) - Em defesa dos serviços públicos de água, saneamento e resíduos, apresentada por um grupo de cidadãos constituídos numa Plataforma em defesa dos serviços públicos de água, saneamento e gestão de resíduos, já concluída.

A **qualidade ambiental das massas de água**, primordial para permitir o acesso à água segura e saneamento adequado, tem sido uma preocupação da CAOTDPLH nesta legislatura, tendo sido realizadas algumas ações específicas que visam exercer funções de controlo político:

- Sobre a qualidade da água do Rio Ave - identificação de bactérias multirresistentes

- Equipa Responsável pela Investigação (Prof Paulo Martins da Costa; Mestre Ana Sofia Vasconcelos; Prof. Maria da Natividade Ribeiro Vieira; Doutora Lucinda Janete Bessa - 2016.05.03)
- Presidente da Agência Portuguesa do Ambiente – Nuno Lacasta; Diretor da ARH Norte Pimenta Machado; José Manuel Rocha Nogueira - ARS-Norte; António Quintão - AMAVE; Martins Soares - Águas do Norte; Armindo Costa e Silva - Vimágua (2016.05.25)

Na sequência destas audições, foi apresentado o [Projeto de Resolução 397/XIII \(BE\)](#), que recomenda ao Governo medidas para mitigar os efeitos dos riscos emergentes na contaminação de águas residuais, cuja discussão se aguarda.

- Sobre a temática do estado ambiental do Rio Tejo, realizaram-se [visitas de trabalho ao longo do Rio Tejo](#), assim como audição das seguintes entidades:

- APA - Agência Portuguesa do Ambiente relativamente ao dique construído no rio Tejo junto à Central Termoelétrica do Pego e Poluição (2016.01.26)
- QUERCUS - Associação Nacional de Conservação da Natureza; MIA - Movimento Ibérico Antinuclear; Associação Tagus Vivan (Navegabilidade e poluição do Rio Tejo - 2016.03.22)
- Câmara Municipal de Mação; Câmara Municipal de Nisa; Câmara Municipal de Gavião; Câmara Municipal de Abrantes; Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão; Câmara Municipal de Castelo Branco; Câmara Municipal de Constância (Navegabilidade e poluição do Rio Tejo - 2016.02.03)
- Conselho de Administração da EDP - Gestão da Produção de Energia, S.A. (Sobre a irregularidade de caudais do Rio Tejo - 2016.05.17)
- IGAMAOT - Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (por requerimento do GP PSD - 2016.06.15)

ANEXOS

Antecedentes Parlamentares



antecedentes
parlamentares.docx

Legislação setorial



águas_Compilação
Ambiental_2015.doc

Relator especial Leo Heller_CV

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/LeoHeller.aspx>
x

Relatórios de Visitas realizadas no âmbito da Missão

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19974&LangID=E>

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16763&LangID=E>

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16313&LangID=E>

Resoluções das Nações Unidas sobre Água e Saneamento - Resolução A/RES/64/292 das Nações Unidas de 28.07.2010

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf

Dados recentes sobre acesso à água e saneamento a nível global

http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/coverage/en/

http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmp-2015-update/en/

Dados recentes em Portugal

- ERSAR – RASAP 2015 (dados provisórios)



Volume_1_RASARP2
015.pdf

<http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao%5CPublicacoesIRAR&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao&BookTypeID=3&BookCategoryID=1>

- Relatório do Estado do Ambiente 2015 - http://sniamb.apambiente.pt/infos/geoportaldocs/rea/REA2016/REA_2015_White_Final.pdf
- PORDATA (2009) [http://www.pordata.pt/Portugal/Popula%c3%a7%c3%a3o+servida+por+istemas+p%c3%bablicos+de+abastecimento+de+%c3%a1gua++istemas+de+drenagem+de+%c3%a1guas+residuais+e+esta%c3%a7%c3%b5es+de+tratamento+de+%c3%a1guas+residuais+\(ETAR\)+\(percentagem\)-1187](http://www.pordata.pt/Portugal/Popula%c3%a7%c3%a3o+servida+por+istemas+p%c3%bablicos+de+abastecimento+de+%c3%a1gua++istemas+de+drenagem+de+%c3%a1guas+residuais+e+esta%c3%a7%c3%b5es+de+tratamento+de+%c3%a1guas+residuais+(ETAR)+(percentagem)-1187)

Documentos estratégicos

- [PENSAAR 2020](#) – uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de água e Saneamento de águas residuais (2015)
- [PNUEA 2012-2020](#) - Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água ()
- [PNA - Plano Nacional da Água](#)