

Direito da água

Coordenação científica:

João Miranda

Ana Luísa Guimarães

António Leitão Amaro

Mark Kirkby

Autoria:

Alexandra Leitão, Amadeu Ferreira Rocha,

Ana Luísa Guimarães, André Folque,

António Leitão Amaro, Dalila Romão,

Diogo Faria de Oliveira, Jaime Melo Baptista,

João Simão Pires, João Miranda,

José Mário Ferreira de Almeida,

Mark Kirkby, Rui Godinho,

Rui Medeiros e Sandra Guerreiro

Direito da água

Coordenação científica:

João Miranda

Ana Luísa Guimarães

António Leitão Amaro

Mark Kirkby

Autoria:

Alexandra Leitão, Amadeu Ferreira Rocha,

Ana Luísa Guimarães, André Folque,

António Leitão Amaro, Dalila Romão,

Diogo Faria de Oliveira, Jaime Melo Baptista,

João Simão Pires, João Miranda,

José Mário Ferreira de Almeida,

Mark Kirkby, Rui Godinho,

Rui Medeiros, Sandra Guerreiro

Edição:



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Apoio:



Parceria Portuguesa
para a Água

FICHA TÉCNICA

Título:

Direito da água

Coordenação científica:

João Miranda, Ana Luísa Guimarães, António Leitão Amaro, Mark Kirkby

Autoria:

Alexandra Leitão, Amadeu Ferreira Rocha, Ana Luísa Guimarães, André Folque, António Leitão Amaro, Dalila Romão, Diogo Faria de Oliveira, Jaime Melo Baptista, João Simão Pires, João Miranda, José Mário Ferreira de Almeida, Mark Kirkby, Rui Godinho, Rui Medeiros, Sandra Guerreiro

Edição:

Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Conceção gráfica:

Dimensão 6, comunicação, design, publicidade, Lda.

Revisão linguística:

Laurinda Brandão

Composição, paginação:

Seleprinter Sociedade Gráfica, Lda.

Impressão e acabamento:

Seleprinter Sociedade Gráfica, Lda.

Tiragem:

1000 exemplares

Local e data de edição:

Lisboa, abril de 2013

ISBN:

978-989-8360-16-8

Depósito legal:

358274/13

PREFÁCIO DA ERSAR

Um dos objetivos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) no âmbito da sua intervenção regulatória é o apoio às entidades gestoras dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, visando a sua capacitação na procura de uma melhor qualidade do serviço prestado aos utilizadores e da melhoria da eficiência geral do setor. A edição de publicações inseridas na série editorial “Cursos técnicos” e sua divulgação pelas entidades gestoras e todos os interessados é um importante instrumento para atingir esses objetivos.

Com a atual edição do Curso técnico n.º 3 sobre “Direito da água”, numa colaboração entre a ERSAR e o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pretende-se divulgar informação e reforçar competências em áreas tão estruturantes como os modelos de governação dos serviços de águas, dos recursos hídricos e do ordenamento do território, do domínio público hídrico, da contratação pública no setor da água e do regime económico-financeiro dos recursos hídricos.

A oportunidade desta publicação é reforçada pelo contexto atual de importantes transformações no setor e pelo importante papel que os aspetos legislativos e de organização estrutural têm no desenvolvimento salutar de um setor fundamental ao bem-estar das populações e ao ambiente. As previsíveis transformações sucedem à reforma encetada em 1993 para garantir o desenvolvimento sustentável dos serviços de águas. Essa estratégia tem-se revelado genericamente bem-sucedida, permitindo, nestes últimos dois decénios, avanços significativos ao nível do atendimento das populações, da gradual melhoria na qualidade dos serviços, da criação, embora tímida, de alguns mecanismos para a harmonização tarifária, da melhoria da gestão operacional dos sistemas, da clarificação dos papéis do setor empresarial estatal, municipal e privado e da existência de um número aceitável de concorrentes no setor municipal, do maior cumprimento dos normativos nacionais e comunitários, dos avanços na abordagem integrada na prevenção e no controlo da poluição e da melhoria da produtividade e competitividade do setor.

No entanto tem-se evidenciado a necessidade de algumas medidas corretivas, designadamente concluir a racionalização dos serviços de titularidade estatal por forma a promover a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras, reduzir os custos dos serviços, uniformizar as tarifas por região, assegurar contratos com pressupostos atualizados e corretos, clarificar os papéis do Estado e dos municípios e

diminuir o nível de conflitualidade. É também necessário promover a racionalização dos serviços de titularidade municipal, ainda muito desagregados, por forma a promover a sua sustentabilidade económica e financeira, com reflexos na relação com as entidades gestoras em alta quando aplicável, na equidade entre consumidores e na proteção ambiental.

Revela-se ainda fundamental reforçar a eficiência e a eficácia do setor por forma a garantir, através da regulação e da publicação de vasta informação sobre os serviços prestados, a proteção dos interesses dos utilizadores, com a salvaguarda da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras no curto, médio e longo prazo.

Finalmente, deve ser reforçada a introdução de mecanismos de garantia de acessibilidade económica por forma a moderar o impacte social da previsível correção tarifária, introduzindo maior equidade entre consumidores e protegendo situações sociais extremas.

A utilização deste Curso técnico em contexto académico e como instrumento de suporte técnico a todos os interessados possibilitará, assim, o apoio na formação de quadros técnicos qualificados para as entidades gestoras dos serviços e outros interessados no setor, através de um melhor conhecimento dos conceitos teóricos subjacentes à organização do setor e a uma adequada gestão dos serviços.

A ERSAR procura assim, nesta pareceria com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, dar mais um contributo para a melhoria da qualidade dos serviços de águas e deste modo defender os interesses dos utilizadores destes serviços públicos essenciais.

Jaime Melo Baptista

(Presidente do Conselho Diretivo da ERSAR)

Carlos Lopes Pereira

(Vogal do Conselho Diretivo da ERSAR)

PREFÁCIO DA COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

A presente obra reúne textos das intervenções proferidas pelos oradores na Conferência realizada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no dia 29 de março de 2012, sobre “O futuro dos serviços públicos de água”, no curso de pós-graduação sobre Direito da Água, organizado entre abril e junho de 2012 pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da mesma Faculdade, e trabalhos apresentados por participantes no referido curso.

A publicação desta obra procura responder à escassez de textos jurídicos sobre temáticas ligadas ao Direito da Água. Não obstante isso, a obra procura também assegurar a interdisciplinaridade mediante a integração de textos com uma perspetiva não estritamente jurídica.

A obra encontra-se organizada em cinco partes fundamentais: modelos de governação dos serviços públicos de águas; recursos hídricos e ordenamento do território; domínio público hídrico; contratação pública no setor da água; regime económico-financeiro dos recursos hídricos.

Na primeira parte são debatidas temáticas da maior atualidade, uma vez que, num contexto em que as políticas públicas associadas aos serviços públicos de abastecimento e de qualidade de águas conheceram no decurso dos últimos anos uma evolução positiva no nosso País, mas em que parece imprescindível a reestruturação do setor, nomeadamente para assegurar a sua sustentabilidade económica e financeira, revela-se fundamental lançar pistas de reflexão sobre as perspetivas de desenvolvimento futuro dos serviços de águas.

Por sua vez, o enlace entre a matéria dos recursos hídricos e do ordenamento do território é encarado sob as óticas do planeamento de recursos hídricos e do regime especial aplicável às áreas de aproveitamento hidroagrícola.

A terceira parte é reservada para o estudo das temáticas da dominialidade pública dos recursos hídricos, que adquiriram uma relevância significativa com a recente publicação da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro), do respetivo regime complementar (Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de março), da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro) e do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos (Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio). Neste âmbito, são igualmente equacionadas as questões suscitadas pela gestão e concessão das áreas portuárias.

Noutro quadrante situam-se as matérias da contratação pública no setor da água que convocam a aplicação do regime dos designados “setores especiais”, surgido, por influência da União Europeia, para setores da atividade económica anteriormente excluídos do âmbito de aplicação do Direito da Contratação Pública. Neste campo, são apontadas linhas de orientação para a delimitação do âmbito subjetivo e objetivo de aplicação das regras da contratação pública no setor específico da água e, bem assim, para a compreensão de alguns aspetos desse regime.

A concluir, em sede de regime económico-financeiro procuram deslindar-se alguns dos complexos problemas levantados pela contrapartida exigida pela prestação do serviço de abastecimento de água.

Naturalmente, os temas versados na presente publicação estão muito longe de esgotar o leque de matérias suscetível de ser enquadrado num estudo de Direito da Água. No entanto, os diferentes artigos constituem – espera-se – contributos para o lançamento de reflexões num setor que se encontra sujeito a uma permanente atualização e que, provavelmente, pelo menos na dimensão relativa ao funcionamento dos serviços públicos de água, irá conhecer profundas reformas nos tempos mais próximos.

A realização do curso de pós-graduação e a publicação da presente obra não teriam sido possíveis sem a colaboração da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, pelo que é devido um justo agradecimento ao respetivo Conselho Diretivo e, em especial, ao seu presidente, engenheiro Jaime Melo Baptista, sempre inextinguível no apoio que nos foi prestado.

Os Coordenadores Científicos
João Miranda
Ana Luísa Guimarães
António Leitão Amaro
Mark Kirkby

ÍNDICE

	pág.
PARTE I – MODELOS DE GOVERNAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA	1
O futuro dos serviços públicos de água	3
O futuro dos serviços públicos de água: experiências internacionais	9
O futuro dos serviços públicos de água: o caso português	23
Perspetivas de reorganização institucional dos serviços de água	37
Raízes e contexto da distinção binária entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais no setor da água e perspectivas de futuro	67
Experiências internacionais da regulação dos serviços públicos de água	89
Perspetivas de evolução da regulação dos serviços públicos de água	95
PARTE II – RECURSOS HÍDRICOS E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	105
Ordenamento de recursos hídricos e planeamento das águas	107
Regime jurídico das áreas de aproveitamento hidroagrícola	133
PARTE III – DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO	155
A titularidade e a administração do domínio público hídrico por entidades públicas ..	157
A utilização do domínio público hídrico por particulares	183
A natureza jurídica do direito de utilização privativa do domínio público hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real administrativo	227
A gestão e a concessão das áreas portuárias	251
PARTE IV – CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO SETOR DA ÁGUA	285
<i>Regimes</i> de formação dos contratos nos “setores especiais”	287

A contratação pública nos setores da água e do saneamento (âmbitos subjetivo e objetivo de aplicação do regime de contratação pública nestes setores)	329
PARTE V – REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO DOS RECURSOS HÍDRICOS	359
A contrapartida pelo serviço de abastecimento de água.	361
SOBRE OS AUTORES	397