

Vera EIRÓ

*Administrative Law in the Service of Sustainability: Water
Scarcity Management in Portugal – the Algarve Case*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(40.1\)2026.ic-3](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(40.1)2026.ic-3)

Secção

Investigação Científica / Scientific Research^{*}

XVIII Encontro de Professores de Direito Público / XVIII Meeting of Portuguese Public Law Professors

^{*} Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

O Direito Administrativo ao Serviço da Sustentabilidade. A Gestão de Escassez da Água em Portugal – o Caso do Algarve¹

Administrative Law in the Service of Sustainability: Water Scarcity Management in Portugal – the Algarve Case

Vera EIRÓ²

RESUMO: Neste artigo pretendo sumariar a comunicação apresentada no XVIII Encontro de Professores de Direito Público, em setembro de 2025, e refletir sobre os desafios da gestão da água (no que respeita a quantidade e a qualidade de água disponível) e o contributo do Direito Administrativo para alcançar uma gestão da água que protege as bacias hidrográficas e que serve de meio para a sustentabilidade. Para esse efeito, enuncia-se a situação de facto relativa à importância da gestão da água para a vida humana e para o contexto português. De seguida, analisam-se os instrumentos de Direito Administrativo (regulamento administrativo, ato administrativo, contrato administrativo e *soft law*) à luz do objetivo último da garantia da sustentabilidade e, sequencialmente, da boa gestão da água no território nacional, tendo por base o caso do Algarve. Por último, apresenta-se conclusões da análise efetuada.

Palavras-chave: Gestão da água; Sustentabilidade; Direito Administrativo; Regulamentos Administrativos; Atos Administrativos; Algarve; Escassez

ABSTRACT: In this article, I aim to summarise the communication presented at the XVIII Meeting of Public Law Professors in Portugal, in September 2025, and to reflect on the challenges of water management—both in terms of the quantity and the quality of available water—and on the contribution of Administrative Law to achieving water governance that protects river basins and supports sustainability. To that end, the article outlines the factual context concerning the importance of water management for human life and for the Portuguese setting. It then examines the instruments of Administrative Law (administrative regulation, administrative act, administrative contract and soft law) in light of the ultimate goal of ensuring sustainability and, consequently, the sound management of water resources in the national territory, drawing on the case of the Algarve. Finally, the article presents the conclusions resulting from this analysis.

Key-words: Water management; Sustainability; Administrative Law; Administrative regulations; administrative acts; Algarve; Scarcity

1. Introdução e enquadramento metodológico

O presente estudo assenta num enquadramento teórico que conjuga os fundamentos do Direito Administrativo com as exigências contemporâneas da

¹ Texto escrito em agosto de 2025 e finalizado em março de 2026 e que serviu de base à intervenção proferida no âmbito dos Encontros de Professores de Direito Público “Direito e Sustentabilidade”, Universidade Portucalense a 5 de setembro de 2025.

² Doutora em Direito. Professora da Universidade Nova de Lisboa (Faculdade de Direito/Nova School of Law), Presidente do Conselho de Administração da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e Presidente da WAREG (European Water Regulators). As opiniões vertidas neste estudo vinculam apenas a sua autora.

sustentabilidade e da gestão integrada dos recursos hídricos. A abordagem parte da premissa de que as crises climáticas são, em larga medida, crises de água, e de que a escassez, o excesso e a degradação da qualidade da água constituem riscos cuja mitigação exige instrumentos jurídicos robustos e adaptáveis.

Neste contexto, a análise desenvolve-se à luz de três eixos teóricos principais:

O primeiro que se relaciona com o paradigma do desenvolvimento sustentável, tal como afirmado pelo *Relatório Brundtland*, que exige assegurar as necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, constituindo a água um bem essencial cuja gestão deve refletir este imperativo intergeracional.

O segundo, que se associa ao enquadramento europeu e internacional da política da água, marcado pela Diretiva-Quadro da Água, pela diretiva da água para consumo humano e pela revisão do regime das águas residuais urbanas, que estabelecem padrões de qualidade, metas ambientais e exigências de resiliência que condicionam e orientam o legislador e a administração nacionais.

Por último, a *teoria dos determinantes críticos humanos*, que procura explicar como fatores comportamentais – como a dificuldade em adiar recompensas, o utilitarismo, a tendência para o *free riding* ou a afirmação da soberania – influenciam negativamente a gestão dos recursos naturais e justificam a necessidade de intervenção pública vinculativa.

Este quadro teórico articula-se com a evolução do modelo de Estado Regulador, no qual os instrumentos de Direito Administrativo – regulamentos, atos administrativos, *soft law* e contratos administrativos – assumem um papel decisivo na concretização das políticas públicas de sustentabilidade e na operacionalização, em concreto, das estratégias de gestão da água.

Do ponto de vista metodológico, seguimos predominantemente uma metodologia jurídico-dogmática, procedendo à interpretação sistemática das normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à gestão da água. A este método soma-se uma análise qualitativa de instrumentos jurídicos e de políticas públicas, incluindo Resoluções do Conselho de Ministros, recomendações da ERSAR, entidade reguladora, planos estratégicos e atos administrativos, todos enquadrados pelo contexto de escassez. A incorporação de contributos extrajurídicos é utilizada apenas para contextualizar a necessidade de intervenção pública, não substituindo o método jurídico-dogmático, que permanece o centro da análise

Complementa-se esta abordagem com um estudo de caso centrado na

situação de escassez vivida no Algarve/Portugal entre 2022 e 2024, que permite ilustrar, em contexto concreto, a aplicação prática dos instrumentos normativos e regulatórios, bem como as tensões e falta de articulação entre administração central, municípios e utilizadores dos recursos hídricos.

Este estudo de caso constitui, assim, uma base empírica para avaliar a capacidade de resposta do Direito Administrativo perante cenários críticos.

Este enquadramento teórico e metodológico visa, assim, proporcionar uma leitura integrada da sustentabilidade no setor da água, destacando o papel essencial do Direito Administrativo na construção de respostas coerentes, proporcionais e ajustadas aos riscos associados às alterações climáticas e à pressão crescente sobre o recurso água.

2. A gestão da água como elemento essencial da sustentabilidade

2.1 Crises climáticas são crises de água

O tema do presente artigo parte do mote da sustentabilidade.

Sabendo de antemão que provavelmente serão lugares-comuns, importa deixar o devido destaque a três ideias essenciais e que são as de que (i) a água é essencial à vida; (ii) a gestão da água é um aspeto crucial do desenvolvimento sustentável, na aceção clássica segundo a qual o desenvolvimento sustentável é aquele que *satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas necessidades*³ e (iii) em contexto de alterações climáticas, as designadas *crises climáticas* traduzem-se em crises de água: *água a mais, água a menos, água sem qualidade*. Os *riscos climáticos* são, *maioritariamente, riscos de água*.

Já se disse noutro lugar, e repetimos o que a comunidade científica vem frisando também: as alterações climáticas manifestam-se em fenómenos meteorológicos que poderão agudizar-se e que importam adaptações e ajustes para garantirmos um *desenvolvimento sustentável*.

Vivemos num contexto com desafios relevantes no que respeita a (i) *escassez de água*, associada a um aumento significativo dos consumos de água e à diversidade

³ A definição clássica de desenvolvimento sustentável — “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” — encontra-se no Capítulo 2 – Towards Sustainable Development, do Brundtland Report, OCDE, (versão A/42/427), p. 54 (disponível na UN Digital Library).

dos seus usos, (ii) a *excesso* de água em fenómenos de cheias, (iii) à *qualidade* da água que *consumimos* e (iv) à *qualidade* da água que *saneamos* (resultado, frequentemente, do aumento das descargas de águas residuais em simultâneo à redução de caudais).

Pensando em particular na Península Ibérica, destaca-se a situação de escassez vivida em 2022, 2023 e início de 2024, por exemplo, na Região do Algarve ou do Alentejo, em Portugal, ou as cheias recentes na Comunidade Valenciana, em Espanha, na Região Centro de Portugal e na cidade de Lisboa (que justificaram a maior obra alguma vez lançada pelo município de Lisboa e atualmente em execução – o designado Plano Geral de Drenagem de Lisboa)⁴.

2.2 O contexto europeu de proteção da água

Os desafios enunciados (*escassez*, *excesso* e *qualidade*) mereceram já resposta do Direito da União Europeia em diferentes vertentes que se associam, sobretudo, aos temas da *qualidade da água* e da *resiliência*.

A *Diretiva-Quadro da Água*⁵ é o principal instrumento da política europeia para proteção da água, das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas. Nesta diretiva, estabelecem-se “*definições comuns do estado das águas em termos de qualidade e, quando pertinente para efeitos de proteção ambiental, de quantidade*”⁶, assumindo-se um paradigma de *bom estado* (ecológico e químico) das *massas de água*.

Destaca-se também a diretiva relativa à *qualidade da água destinada ao consumo humano*⁷, na qual se sublinham os desafios mais recentes, transversais à União Europeia, para proteger a saúde humana através de um desenvolvimento substancial dos requisitos mínimos a que está sujeito o controlo da qualidade da água para consumo humano.

No que respeita a *qualidade da água que saneamos*, é relevante a recente revisão da diretiva de águas residuais urbanas que foi recentemente publicada e se

⁴ Para mais informação veja-se <https://planodrenagem.lisboa.pt/> (acedido em 23 de dezembro de 2024).

⁵ Diretiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000 (alterada por último pela Diretiva 2014/101/EU).

⁶ Considerando 25.

⁷ Diretiva n.º 2020/2184, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, transposta em Portugal pelo recente Decreto-Lei n.º 69/2023, de 21 de agosto.

encontra em prazo de transposição⁸.

A Comissão Europeia aprovou recentemente a Estratégia Europeia de Resiliência Hídrica, como uma resposta abrangente e estruturada para enfrentar os desafios da escassez de água, poluição e impactos das alterações climáticas na União⁹.

A abordagem tripartida da estratégia inclui questões relacionadas com o restauro do ciclo da água, com o desenvolvimento de uma economia inteligente e sustentável no uso dos recursos hídricos e com a garantia de acesso universal à água. A concretização desta estratégia será feita através de diversos instrumentos incluindo, mas não se limitando, instrumentos de natureza normativa (sejam diretivas sejam regulamentos), desenvolvimento de indicadores, recomendações, entre outros¹⁰.

Quer isto dizer que o *barco em que o direito nacional era soberano* (relacionado com as questões de titularidade dos recursos hídricos e da gestão água) se encontra cada vez mais *ladeado* pelo Direito da União Europeia e, bem assim, pelo Direito Internacional que influenciam e orientam, de forma determinante, muitas opções nacionais.

Esta intervenção de matriz internacional e europeia funda-se, atualmente, num paradigma de gestão da água assente na proteção ambiental, na sustentabilidade e, conseqüentemente, na aplicação de princípios relevantes de prevenção e de precaução de cenários ambientalmente críticos.

No ordenamento jurídico português, a sustentabilidade é, simultaneamente, um valor constitucional (cfr. arts. 9.º, 66.º e 84.º da CRP) e um princípio normativo densificado por lei ordinária (pense-se na Lei da água, na Lei de Bases do Clima e do Ambiente, a este propósito). Mas a sustentabilidade é também um objetivo de política pública que se associa, intimamente, ao *paradoxo humano* da sustentabilidade (que existe onde quer que haja seres humanos a viver em comunidade). Neste prisma, aliam-se duas simples ideias (também transversais): a de que a gestão da água é *uma questão de sobrevivência* (a nível internacional, nacional regional ou local) e a de que a molécula da água, pela sua especial configuração, transporta (veja-se a atividade

⁸ Diretiva 2024/3019 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro que substituiu a Diretiva 91/271/CEE.

⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Estratégia Europeia da Resiliência Hídrica, COM (2025) 280 final, de 4 de junho.

¹⁰ Cfr. Anexo I da Estratégia Europeia da Resiliência Hídrica, COM (2025) 280 final, de 4 de junho e as ações aí referidas.

de saneamento) e transporta-se, para além de fronteiras jus-administrativas ou jus-internacionais.

Quer isto dizer que os critérios de gestão da água (e as bases jurídicas para essa gestão) que forem trabalhados e identificados no Direito Europeu (e, bem assim, no Direito Internacional) servem de critério para as grandes questões da *gestão da água transfronteiriça*; e servem também de critério para as questões locais ou regionais que este tema gera (agora ao nível administrativo e de organização do Estado).

3. Apresentação do caso. A gestão da escassez de água como questão nacional e o caso do Algarve em particular.

O Algarve é uma região onde a combinação de uma série de anos de baixa pluviosidade e de temperaturas muito elevadas determinou uma situação muito agravada de escassez de água (superficial e subterrânea), vivida de forma particularmente intensa durante os anos de 2022 a 2024.

Houve muitos fatores que contribuíram para esta situação de escassez. A par da alteração do clima (e a diminuição da frequência da pluviosidade) inclui-se aqui, também, o aumento da população, o aumento da utilização de água (no turismo e na agricultura) e a degradação ambiental das águas subterrâneas (com a crescente intrusão salina). Isto significa, e pensando no caso do Algarve em particular, um potencial aumento das tensões entre os diferentes setores que utilizam água para desenvolver a sua atividade económica, entre os diferentes municípios e, também, entre os vizinhos do Reino de Espanha.

No final do mês de novembro de 2023, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. enquanto Autoridade Nacional da Água reconheceu uma situação grave de *seca*¹¹ que se traduziu no enorme risco de *escassez* e que justificou a aprovação, pelo Governo, de medidas restritivas de usos de água superficial e de captações subterrâneas na zona do Algarve¹².

¹¹ Note-se que o termo *seca* reporta-se à redução temporária de água e o termo *escassez* significa que a procura de água excede os recursos hídricos exploráveis em condições sustentáveis. Sobre esta distinção veja-se o Plano de Prevenção, Monitorização e Contingência para Situações de Seca, aprovado em 19 de julho de 2017, no âmbito da primeira reunião da Comissão Permanente de Prevenção e Acompanhamento dos Efeitos da Seca.

¹² Veja-se, a este propósito, a descrição das decisões tomadas pela Autoridade Nacional da Água no final de 2023 tal como enquadradas no Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26-A/2024, de 20 de fevereiro. Importa notar que os conceitos de *seca* e de *escassez* são distintos. No

Foi com este contexto que a APA, I. P., declarou, em 5 de dezembro de 2023, a *situação de alerta*, declaração esta que foi reafirmada por deliberação do seu conselho diretivo, de 25 de janeiro de 2024.

Estas medidas restritivas, enquadradas em Resolução de Conselho de Ministros, limitaram, de forma relevante, os usos de água na Região do Algarve, seja no que respeita o acesso à água superficial por parte do setor agrícola, seja na utilização da água distribuída pela rede pública para fins menos nobres do que o consumo humano.

Norteados por uma preocupação eminentemente operacional, foram desenhados (num trabalho conjunto feito pela APA, pelo grupo Águas de Portugal e pela ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos) *dois cenários* que teriam possivelmente de ser adotados em função de um eventual agravamento da escassez hídrica na região do Algarve¹³.

Num primeiro cenário, intitulado *cenário de emergência*, a capitação humana estaria limitada a 160 l/hab/dia [capitação urbana aparente, doméstica e não doméstica], considerando apenas uma população residente de 467 343 habitantes (ou seja, excluindo o turismo); as reservas superficiais seriam mobilizáveis apenas para consumo humano (ou seja, não haveria água das reservas superficiais a ser disponibilizada para a agricultura); considera-se perdas reais dos sistemas de abastecimento de cerca de 25%; considera-se garantido o regime dos caudais ecológicos, com redução de cerca de 80% face ao regime atual.

Com base nestas premissas calculou-se qual seria o volume de água superficial que teria de estar reservado para permitir o consumo – *em cenário de emergência* – para um ano na Região do Algarve.

Num segundo cenário, intitulado *cenário de catástrofe*, a capitação doméstica

conceito de seca encontramos as situações onde ocorre uma redução temporária de água; a escassez ocorre quando a procura de água ultrapassa a oferta de água em condições sustentáveis.

¹³ Tratou-se de um exercício parcialmente coincidente com o *cenário zero* adotado na cidade do Cabo. Sobre a aplicação deste cenário na África do Sul, cidade do Cabo, veja-se, entre outros, Schreiber, L. (2019). Keeping the Taps Running: How Cape Town Averted 'Day Zero,' 2017-2018. Princeton University Innovations for Successful Societies. O dia zero na Cidade do Cabo consta de um plano de resposta à situação de crise de seca e estava definido quando a capacidade das diferentes albufeiras que servem a cidade do cabo atingissem a percentagem de armazenamento de 13,5 %. Em resumo, a fase 1 deste plano determinava um limite de consumo diário por habitante de 50 litros, mas, se o armazenamento de água baixasse dos 13,5 %, o limite de consumo seria reduzido para 25 litros. No caso da cidade do Cabo, os 13,5 % representavam o volume necessário para abastecer a população com 25 litros/hab.dia até ao meio da época das chuvas. No caso português, foram feitas adaptações à capitação diária (50 litros) e ao período de tempo em causa (que se pensou em um ano).

estaria limitada a 50 l/hab/dia para garantir o fornecimento à população residente. A este volume seria acrescentado o abastecimento dos pontos prioritários (hospitais, entre outros). São consideradas perdas reais de água de 10% e não é considerado garantido o regime dos caudais ecológicos. Com base nestas premissas, calculou-se qual seria o volume de água superficial que teria de estar reservado para permitir o consumo – em *cenário de catástrofe* – para um ano na Região do Algarve.

Com estes cenários delineados, e assumindo a afluência média do pior ano dos últimos 10 anos do Algarve, identificou-se num cenário temporal a estimativa de ocorrência das datas do início do *cenário de emergência* e do início do *cenário de catástrofe*. As previsões e estimativas, no final do ano de 2023, apontavam que o *cenário de emergência* pudesse ocorrer em maio de 2024 e que o *cenário de catástrofe* poderia ocorrer em agosto de 2024.

O contexto anterior permite compreender o signo de urgência e enquadrar a intervenção do Governo português, no princípio do ano de 2024, quando confrontado com o cenário de seca que se traduziu em escassez de água no Algarve.

4. A resposta flexível e ajustada do Direito Administrativo na gestão da quantidade de água. O caso da escassez em particular.

4.1 A necessária intervenção do Direito e da regulação na operacionalização da sustentabilidade e na gestão da água

4.1.1 Os determinantes críticos humanos que nos tornam naturalmente insustentáveis

Conforme a análise feita por Duarte Santos e outros, a tendência da humanidade para sobreviver e prosperar assenta num (i) sistema de gratificação da dopamina; (ii) na dificuldade em adiarmos a recompensa; (iii) na forma com que nos relacionamos uns com os outros – deixando muitas vezes invisível a forma como também nos relacionamos com a natureza; (iv) o utilitarismos das nossas opções; (v) a nossa tendência para o *free riding* e as (vi) questões associadas à defesa da nossa soberania do ponto de vista geopolítico.

Todos estes seis *determinantes críticos humanos* levam-nos tendencialmente a (i) adotar comportamentos que nos dão prazer, consumimos, adquirimos status social e fazemos tudo isso de uma forma crescente; (ii) a ter dificuldade em atuar a pensar nas consequências que a nossa atuação terá numa altura em que já não estamos vivos; (iii) a esquecer a dependência que temos das componentes

ecológicas; (iv) a colocar o interesse de outros antes do nosso; (v) a resistir à tentação de beneficiar do trabalho (e das poupanças) que outros fazem por nós (vi) a não partilharmos recursos naturais quando essa partilha possa colocar em causa a soberania do nosso país¹⁴.

Os *determinantes críticos humanos* constituem, assim, uma tendência natural de o ser humano tem para a *insustentabilidade*. É, em rigor, um paradoxo: o que nos levou a permanecer e a evoluir como espécie é, precisamente, o que pode levar à extinção do contexto ambiental de que dependemos para, precisamente, sobreviver e prosperar.

Estes *determinantes críticos humanos* constituem, assim, a base social que fundamenta e enquadra a relevância dos instrumentos jurídicos de natureza vinculativa como estrutura necessária para a garantia da sustentabilidade e, pensando agora na componente ambiental da água, para o relacionamento entre todos os utilizadores da água, assente na proteção do bem ambiental e na promoção da sustentabilidade.

4.2.2 O estatuto jurídico da água e as suas diferentes utilizações

De acordo com o ordenamento jurídico português, a água é um bem imóvel (cfr. artigo 204.º, n.º1, alínea a), do Código Civil) cuja utilização poderá ser sujeita a registo, integrando o domínio público em determinadas circunstâncias.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no artigo 84.º, qualifica como domínio público do Estado (i) as águas territoriais, incluindo o mar territorial, (ii) os leitos e margens das águas públicas e (iii) as demais águas identificadas por lei como integrantes do domínio público. O Regime Jurídico do Domínio Público Hídrico (RJDPH) – aprovado pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, na redação atual – concretiza esta norma constitucional.

Assim, a água superficial e a subterrânea, quando integradas no domínio público, são bens públicos de uso público primário, inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis.

Quer isto dizer que, no que respeita ao imóvel *água*, este pode ser objeto de direito de propriedade ou integrar o domínio público. Este contexto jurídico e

¹⁴ A teoria dos *determinantes críticos humanos* foi recentemente desenvolvida em dois artigos recentes de Filipe Duarte Santos, Tim O’Riordan, Miguel Rocha de Sousa e Jiesper Pedersen. Cfr. Santos, F. D., O’Riordan, T., de Sousa, M. R., & Pedersen, J. S. T.. (2023). The Six Critical Determinants That May Act as Human Sustainability Boundaries on Climate Change Action. Sustainability, 16(1). <https://doi.org/10.3390/su16010331>.

estatutário da *água* convive mal com as iterações físicas que a molécula água, na sua realidade físico-química, apresenta desde logo porque, na água subterrânea, águas privadas e águas públicas se confundem com facilidade.

Assim, o estatuto jurídico da água, aliado à sua importância essencial para a vida humana e à natureza singular desta molécula, determina uma única realidade física que é interpretada pelo Direito sob diversas perspetivas.

A necessidade de água abrange tanto o consumo nas zonas urbanas e rurais, suportado por sistemas de abastecimento e redes de distribuição adequadas, quanto a sua captação direta pelo utilizador para múltiplas atividades económicas (para agricultura, indústria, produção de energia), não esquecendo, ainda, o papel fundamental da água no saneamento – onde é usada aqui como *transporte* de outras moléculas que importa *sanear*.

O enquadramento jurídico destas utilizações tão variadas insere-se em instrumentos tão diferentes que vão desde a prática de atos autorizativos administrativos (licenças, comunicações prévias) relativamente à água objeto de direito de propriedade; atos autorizativos (licenças e concessões) relativamente à água que integra o domínio público: ou contratos (administrativos ou de direito de consumo) no âmbito de serviços públicos essenciais de abastecimento e de saneamento, baseados frequentemente em estruturas de rede operadas por entidades monopolistas, dependentes de zonas de abastecimento predominantemente locais e bacias hidrográficas que transcendem limites administrativos.

Diante deste cenário, a intervenção do Estado justifica-se tendo por base três diferentes premissas: (i) os *determinantes críticos humanos*, (ii) a relevância vital da água e (iii) as suas características – relacionadas com a sua quantidade e qualidade – e utilizações específicas.

Esta atuação do Estado (seja pela via normativa ou não) integra-se numa perspetiva de Estado Regulador intervencionista, onde os instrumentos de Direito Administrativo são fundamentais e, simultaneamente, são adaptados ao contexto socioambiental que valoriza tanto as gerações presentes quanto futuras.

Neste artigo, far-se-á a identificação dos instrumentos de Direito Administrativo usados para gerir a situação de escassez vivida na Região do Algarve no final do ano de 2023 e durante grande parte do ano de 2024. Esta análise, pressupõe, porém, um prévio enquadramento constitucional.

4.2 Enquadramento constitucional

Enquanto ponto prévio aos instrumentos jurídicos de Direito Administrativo adotados para a gestão da água em Portugal, importa fazer um enquadramento constitucional prévio sobretudo para compreensão cabal da legitimidade do Governo para intervir diretamente em matérias que, pela via da legislação ordinária, são da titularidade das autarquias locais, mais concretamente, dos municípios.

A Constituição da República Portuguesa (“CRP”) determina, nos termos da alínea a) do n.º 1, do artigo 84.º, pertencerem 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 e fluviáveis, com os respetivos leitos*”. A referência à titularidade e à gestão da água, na CRP, termina nesta referência ao domínio público hídrico.

A atribuição municipal, no que respeita a titularidade dos serviços de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento resulta de legislação ordinária. A titularidade municipal dos serviços de abastecimento e de saneamento de água resulta de *lei* em sentido material e pode ser delegada em empresas locais ou concessionada.

Quer isto dizer que, pela via legislativa, pode ponderar-se uma intervenção mais ativa do Estado (seja através da administração direta seja através da administração indireta, seja ainda através da administração através de uma entidade reguladora independente, como é o caso da ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos¹⁵).

O enquadramento constitucional destes serviços (e a ausência da sua recondução ao estatuto municipal ou à autonomia local) permitiu, aliás, que o legislador ordinário, no regime jurídico das autarquias locais de 2013, estabelecesse uma maior intervenção do Estado e da administração central e uma maior intervenção das áreas metropolitanas no domínio da gestão destes serviços e da titularidade das infraestruturas a estes associada. Esta maior intervenção do Estado (Administração

¹⁵ A ERSAR é uma entidade administrativa independente dotada de autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio que tem por missão regular e supervisionar os serviços de abastecimento público de água; saneamento de águas residuais urbanas; e gestão de resíduos urbanos. A ERSAR exerce ainda funções de autoridade competente para coordenar e fiscalizar o regime da qualidade da água para consumo humano. Os estatutos da ERSAR foram aprovados em anexo à Lei n.º 10/2014, de 6 de março, tendo sido alterados por último pelo Decreto-Lei n.º 77/2024, de 23 de outubro.

Central e Indireta) nestas matérias, sobretudo no que respeita a gestão e implementação de grandes infraestruturas, traduz, face à crescente complexidade de matérias relacionadas com o abastecimento de água e a gestão de resíduos urbanos, a evolução natural destes serviços¹⁶.

Com efeito, trata-se de uma atividade que irá necessitar de maiores *economias de escala* (aumentando o número de clientes de cada sistema e garantindo-se melhor capacidade técnica das equipas, o que tem justificado o incentivo às agregações dos sistemas em baixa dentro da mesma bacia) e também economias de gama (que permitam um melhor enquadramento do ciclo urbano da água, e uma *gestão integrada das bacias*, para que alta e baixa sejam mais integradas)¹⁷.

E, pensando em particular na gestão da escassez ou em situações críticas de cheias, importa antever a efetiva necessidade de intervenção do Estado, apoiada numa interpretação adequada do princípio da autonomia local.

A adaptação às alterações climáticas e a procura da *sustentabilidade* deve, assim, ter por referência um espaço de *condomínio de interesses*, onde pontuam, de forma relevante o interesse nacional e o interesse local e diferentes interesses públicos relevantes – relacionados com critérios de sustentabilidade e os usos económicos da água (e com a necessidade de se estabelecerem prioridades e critérios de escolha, em cenários de escassez).

O Tribunal Constitucional Português, em acórdão de 14 de julho de 2022 (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220508.html>) tratou tema próximo, mas no âmbito dos serviços de fornecimento de eletricidade. Neste acórdão, o Tribunal Constitucional faz uso de ponderações que são relevantes para o setor da água e para justificar que *a distribuição de água à população é matéria que não pertence em exclusivo às autarquias locais* (e não se integra, nesse âmbito, no núcleo

¹⁶ Importa, aliás, notar que a Companhia das Águas de Lisboa (antecessora da EPAL) era de titularidade privada e geria o sistema de abastecimento de água à cidade de Lisboa, enquanto concessionária do serviço sendo o concedente o Estado. Uma vez cessado este contrato de concessão, o Estado criou a Empresa Pública das Águas de Lisboa (EPAL) hoje designada EPAL – Empresa Pública das Águas Livres, que é uma sociedade anónima integrada no setor empresarial do Estado.

¹⁷ Para efeitos operacionais, a cadeia de valor do abastecimento de água (AA) foi dividida em *alta* – atividade de grossista que abrange as componentes de abastecimento de água no que respeita a captação, ao tratamento e à adução e, nalguns casos, também os reservatórios – e a *baixa* – atividade de retalhista que abrange em parte ou no todo a atividade de distribuição onde se incluem os ramais de ligação incluindo, quando não integrem a alta, os reservatórios em alta. Trata-se de uma separação de atividades que segue a separação usualmente realizada noutros setores como o setor da eletricidade e do gás. Esta separação, associada à pressão das redes no abastecimento de água, pode ser útil mas, sobretudo para a atividade de saneamento, tem difícil justificação técnica.

essencial da autonomia local) pois que está diretamente relacionada com o *bem-estar* e a *qualidade de vida do povo* e é, também por isso, matéria que tem de ser prosseguida em conexão com o interesse nacional (cfr. alínea d) do artigo 9.º da CRP).

Trata-se, pois, de matéria que tem de ser prosseguida em estrita conexão com o interesse nacional, devendo abrir-se, por isso mesmo, a uma *intervenção concorrente das autarquias locais e do Estado*.

Quer isto dizer que a gestão e distribuição de água às populações são matérias que estão abertas à intervenção concorrente entre as autarquias locais e o Estado (admitindo-se, assim, intervenção legislativa ordinária por decreto-lei ou lei da Assembleia da República que altere, inclusivamente, a titularidade dos serviços).

A justificação desta intervenção concorrente do Estado parte, do ponto de vista constitucional, também da premissa de que existe um controle jurisdicional efetivo da atuação do Estado a este propósito (pelo que a intervenção dos tribunais do Estado é crítica neste domínio) e que existe uma regulação económica de cariz nacional e independente que possa garantir a igualdade de todos os portugueses, e a proteção dos consumidores no acesso a estes serviços públicos essenciais que são explorados em regime de monopólio.

4.3 Os instrumentos jurídicos administrativos adotados em contexto de gestão da água. O caso do Algarve

4.3.1 Regulamentos administrativos

O regulamento é um instrumento fundamental da atuação administrativa, sendo reconhecida uma grande amplitude para a atividade regulamentar da Administração aqui se incluindo, nomeadamente, o Governo. Na aprovação de normas regulamentares, o Governo mantém-se subordinado ao princípio da legalidade – não podendo, por isso, atuar *contra legem*¹⁹. O Governo poderá, em qualquer caso, emitir normas regulamentares de desenvolvimento de diplomas legais e poderá, também, emitir normas regulamentares independentes do desenvolvimento de qualquer norma legal anterior. É isso que resulta, hoje, do disposto no artigo 112.º, n.º 6, lido em conjugação com as normas contidas no artigo 199.º, alíneas c) e g) da Constituição.

¹⁹ As normas regulamentares são sempre hierarquicamente inferiores à normas legais. Veja-se sobre este tema Luís Pereira Coutinho, “Regulamentos independentes do Governo”, in AAVV, *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, volume III, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 1012 e ss.

Perante este enquadramento constitucional, é possível afirmar que o Governo poderia, quando tal não contrarie diploma legal vigente, emitir normas regulamentares com eficácia plurisubjetiva que enquadrem condutas, de entidades públicas e/ou privadas, aptas a fazer face à situação de escassez.

Parece-nos, porém, que essas normas regulamentares, podendo ser aprovadas pelo Governo, teriam de revestir a forma de decreto regulamentar para cumprirem cabalmente o enquadramento constitucional aplicável, o que, no caso das RCMs não sucedeu.

Considerando o texto das RCMs, e tomando por base a RCM n.º 80/2024, assume natureza normativa/regulamentar, por exemplo, a consagração das seguintes proibições e condicionamentos: (i) da utilização de água da rede pública para rega de espaços verdes e jardins públicos, rega de jardins e espaços relvados sitos em propriedade privada, com ressalva das exceções necessárias para assegurar sobrevivência de árvores autóctones ou de carácter singular ou monumental; (ii) da utilização da água de outras origens naturais para rega de espaços verdes, e jardins públicos bem como, de jardins e espaços relvados sitos em propriedade privada; (iii) da utilização de água da rede pública e de água extraída de outras origens de água natural em fontes ornamentais, e outros elementos de uso estético de água; iv) da lavagem de pavimentos, logradouros, paredes e telhados com água da rede pública ou com água extraída de outras origens naturais, com exceção de intervenções de conservação de edifícios; v) da utilização de água de rede pública e água extraída de outras origens naturais para compactação de vias rodoviárias; vi) da utilização da água da rede pública para lavagem de veículos (ligeiros ou pesados) motociclos, quadriciclos, trotinetes ou similares, exceto se for efetuada em estabelecimentos licenciados para a atividade comercial e que tenham sistemas de recirculação de água ou utilização de esponja e balde fora dos estabelecimentos comerciais; vii) do fornecimento de água da rede pública através de contadores de usos de água que não geram águas residuais (vulgo "contadores de rega"); viii) do abastecimento da água da rede pública para rega de campos de golfe; ix) da rega dos campos de golfe com água natural superficial.

A natureza destas medidas afigura-se regulamentar, do ponto de vista do critério funcional e material, por definirem regras gerais e abstratas criando obrigações, proibições ou limites de atuação que não decorrem diretamente da lei, inovando. Todavia, a ausência da forma constitucionalmente devida, ferem de morte

a sua eficácia normativa.

O que atrás se disse não é o mesmo que dizer que estas disposições da RCMs sejam desprovidas de efeitos. Com efeito, a enunciação destas proibições e condicionamentos ordenou a forma como outras entidades públicas exerceram competências próprias.

Assim, as entidades gestoras dos serviços de abastecimento de água (tanto em alta como em baixa) aplicaram, por via de regra, as proibições em causa, seguindo as RCMs como fonte de *soft law* orientador de condutas.

É certo que muitas das medidas previstas na RCM dependiam de intervenção regulamentar adicional dos municípios e/ou da ERSAR. Os municípios e a entidade reguladora exerceram também as suas competências (regulamentares ou outras) garantindo a implementação das medidas que resultaram, em rigor, de um contexto de consenso no que respeitava a urgência da gestão da situação de escassez vivida no Algarve.

Não obstante, a verdade é que a análise das RCMs aprovadas no contexto da escassez hídrica no Algarve revela uma questão estrutural que importa explicitar: *a utilização crescente da RCM como instrumento normativo materialmente equivalente a um regulamento administrativo, apesar de esta figura não dispor, constitucionalmente, de competência normativa externa.*

Tal prática expõe uma crise das fontes, que merece aprofundamento. Com efeito, a RCM não é um ato regulamentar; é um ato do Governo destinado a definir orientações políticas, coordenar a ação governativa e aprovar medidas de execução interna; não tem eficácia externa salvo quando a lei expressamente o preveja — o que não sucede nas matérias de uso da água, restrição de atividades económicas ou limitação de direitos.

A nossa Constituição, já se disse, reserva a competência regulamentar ao Governo na forma de decreto regulamentar, não de resolução. A RCM não pode, por isso, criar obrigações, proibições ou restrições externas a particulares ou entidades públicas autónomas (como os municípios).

O uso da RCM para definir proibições de usos da água, condicionar atividades económicas ou impor modalidades de atuação a entidades gestoras configura, assim, um ultrapassar da sua configuração constitucional típica.

Somos testemunha viva (e por vezes com a caneta na mão) que é mais do que compreensível que, em cenários de urgência — como o risco de rutura do

abastecimento de água no Algarve — o Governo procure instrumentos céleres e atue na medida do que é possível, considerando todos os diferentes stakeholders envolvidos e a complexidade de ter de gerir, muito rapidamente, tantos interesses públicos e privados divergentes

A experiência empírica da crise do Algarve mostra, porém, que a urgência não altera repartições constitucionais de competências. A crise hídrica que vivemos exigia uma intervenção rápida, mas esta intervenção deveria ter sido munida de instrumentos mais adequados para que a sua implementação não ficasse enredada em dúvidas.

Na verdade, as RCMs foram utilizadas como se tivesse eficácia externa direta: determinaram usos permitidos e proibidos da água; fixaram parâmetros de abastecimento e caudais; orientarem entidades gestoras municipais e condicionaram atividades privadas (agricultura, golfe, lavagens, usos não essenciais).

Ora, estas matérias só podem obter eficácia externa através de lei ou decreto regulamentar. Uma RCM pode, quando muito, coordenar politicamente a atuação da administração do Estado ou recomendar práticas.

Ao que acresce que são os municípios as entidades competentes para regulamentar as condições de abastecimento dos utilizadores da rede de abastecimento de água e para limitar, por exemplo, o uso da água da rede pública a determinados fins. Enquadram-se neste âmbito as normas relativas ao abastecimento público (n.º 5, alínea a)) e do turismo (n.º 5, alínea b)) contidas nas RCMs.

Esta competência regulamentar é exercida, naturalmente, dependendo de norma habilitante e da inexistência de reserva de lei nas matérias a regulamentar, uma vez que nem a autoridade administrativa independente, no caso a ERSAR, nem os municípios podem exercer a sua competência regulamentar em matérias que se integrem na reserva de lei (absoluta ou relativa).

Considerando a necessidade de os municípios poderem ter de alterar ou aprovar regulamentos municipais, em curto espaço de tempo e com uma complexidade técnica assinalável, que lhes permitisse praticar atos em execução das medidas restritivas enunciadas, a ERSAR entendeu útil formular uma recomendação²⁰ relativa à adoção de regulamentos municipais especiais de abastecimento de água e gestão de escassez (o REAAGE), dirigida às entidades titulares e gestoras de sistemas de titularidade municipal que operam na região do Algarve,

²⁰ Recomendação n.º 2/2024, da ERSAR.

independentemente do modelo de gestão adotado.

Para facilitar o procedimento de elaboração e aprovação, a ERSAR disponibilizou, em anexo à sua recomendação, um modelo de regulamento que os municípios poderiam adotar, tendo ainda esclarecido que a competência para elaborar e aprovar um regulamento com eficácia externa, aplicável ao serviço de abastecimento de água, compete: à câmara municipal (ou à entidade delegatária/concessionária) que elabora o projeto e à assembleia municipal que o aprova.

No que respeita a consulta pública, a ERSAR sublinhou que, dada a urgência e criticidade da escassez hídrica no Algarve, os municípios podem ponderar a dispensa da consulta pública, desde que a necessidade de implementação imediata esteja demonstrada, mais se referindo que, se o município adotar integralmente o modelo de regulamento disponibilizado pela ERSAR, fica dispensado de solicitar parecer a esta entidade.

Assume ainda especial relevância as medidas de controlo da escassez que, enquadradas na RCM ou mesmo nalgum regulamento, possam traduzir-se nalguma restrição de um direito liberdade e garantia sem enquadramento expreso na lei. No que respeita a gestão da escassez – e voltando ao caso do Algarve – este tema merece discussão e ponderação no que respeita as normas regulamentares (a aprovar em particular pelos municípios) que possam limitar o acesso à água para efeitos de desenvolvimento de atividades económicas que dependem do uso da água. Muitas das restrições aprovadas pela RCM, que teriam de ser vertidas em regulamentos municipais para serem munidas de efeitos, tinham algum impacto, direto ou indireto, nos direitos de iniciativa de iniciativa económica privada e de propriedade.

Não entrando neste momento em desenvolvimento sobre a questão doutrinária subjacente ao tema que refiro, parece-nos que a regulamentação das condições de exercício de um direito (estabelecendo limitações à rega, ao uso de piscinas, por exemplo) será admissível pela via regulamentar municipal.

4.3.2 Atos administrativos

Nas medidas adotadas nas RCMs podemos ainda indentificar diversos atos administrativos que se reconduzem ao exercício do poder de emitir orientações no âmbito da relação de superintendência que se estabelece entre o Governo e a administração indireta do Estado (no caso, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.) como seja a determinação da proibição de emissão de novos títulos autorizativos de

recursos hídricos ou da sua revisão (com notificação por edital).

Podemos ainda identificar atos administrativos de modificação de contratos administrativos (contratos de concessão) emitidos ao abrigo dos poderes exorbitantes do contraente público no âmbito da execução dos contratos administrativos.

A título de exemplo, será este o enquadramento da determinação, pelo Governo, do volume mensal de água para consumo humano que a Águas do Algarve, S. A. (AdA, S. A.), enquanto concessionária do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento do Algarve, pode fornecer a cada utilizador municipal.

A RCM refere ainda que algumas atividades económicas só poderão utilizar água que seja reutilizada (é o caso da rega de campos de golfe, por exemplo).

Em suma, as RCMs contêm diversos atos administrativos, dirigidos a destinatários determinados e com efeitos concretos, entre os quais se incluem, desde logo, as ordens específicas à concessionária Águas do Algarve, S.A. (AdA) que integra o setor empresarial do Estado e é concessionária do sistema em alta na região do Algarve.

Aqui se enquadra, por exemplo, o volume máximo mensal que a concessionária pode fornecer a cada utilizador municipal, e a aplicação de uma componente tarifária adicional.

As RCMs atribuem ainda um conjunto vasto de tarefas administrativas individualizadas a várias entidades administrativas que integram a administração indireta do Estado. Importa aqui sublinhar que a RCM não inclui ordens dirigidas à administração independente do Estado (à ERSAR) nem à administração autónoma (as autarquias locais). Não obstante, a intervenção do Governo pressupõe e convocou a intervenção não só da ERSAR como também das autarquias locais, no exposto respeito pelas competências que legalmente lhes são cometidas.

Não obstante, na RCM encontramos decisões concretas que definem obrigações de execução, fiscalização e coordenação à APA, I.P. (execução da suspensão de novos TURH, implementação do reporte quinzenal de volumes captados, mobilização do volume morto das albufeiras, publicitação mensal da monitorização dos consumos, a coordenação das ações de fiscalização e o lançamento de estudos técnicos (n.os 34 e 35).

À DGADR, integrada na Administração Central do Estado, são cometidas a publicação dos valores de referência para a rega de sobrevivência e o ICNF, I.P. deve

avaliar a carga piscícola nas albufeiras, por exemplo.

A RCM contém igualmente atos administrativos de coordenação governamental, que atribuem aos membros do Governo competências executórias no âmbito das medidas adotadas.

4.3.3 Contratos

A gestão de escassez na Região do Algarve fez-se, a título cautelar e preventivo, garantindo a diminuição da procura de água. As medidas das RCMs que citámos e enquadrámos nos capítulos anteriores são exemplos de condutas que se direcionam, todas, a diminuir o consumo de água proporcionando um afastamento temporal dos cenários de urgência e de catástrofe referidos.

Noutras palavras, as RCMs procuraram, rapidamente, implementar uma *redução efetiva da procura* para que o *cenário de emergência* e o *cenário de escassez* se afastassem temporalmente.

Mas, a par desta redução da procura através de limitações de uso, foi feito caminho para garantir a redução da procura através da diminuição das perdas reais de água na Região do Algarve, tal como medidas e reportadas pela ERSAR²¹.

A redução da procura faz-se, sobretudo, através de investimento na reabilitação das redes e de monitorização cuidada.

Neste âmbito, os contratos administrativos surgem como o *habitat natural* para a aplicação destas medidas tendo ganho importância no nosso ordenamento jurídico a figura dos *performance based contracts* que se focam em particular nos resultados alcançados em termos de melhoria dos indicadores de perdas reais e de água não faturada e não tanto no serviço que se presta, na obra que se realiza ou no fornecimento que se entrega.

Os *performance based contracts* (PBC), ou contratos baseados no desempenho, constituem uma inovação relevante na contratação pública, em especial no contexto da gestão serviços públicos essenciais, como o abastecimento de água.

À luz do Código dos Contratos Públicos (CCP), os *performance based contracts* são enquadrados, em regra, como contratos administrativos de empreitada, concessão ou prestação de serviços, dependendo do objeto e da repartição de riscos.

A peculiaridade dos PBC reside na definição dos requisitos contratuais: ao

²¹ Veja-se, sobre as perdas reais na Região do Algarve e os indicadores de água não faturada os relatórios anuais de setor elaborados pela ERSAR. Assume particular relevância o RASARP 2025, Vol. 1, com dados relativos ao ano de 2024 e disponível para consulta em www.ersar.pt.

invés de detalhar exaustivamente os procedimentos de execução, o contrato estabelece indicadores de desempenho, metas de qualidade e critérios de avaliação contínua, criando um regime de incentivos e penalizações diretamente associado ao cumprimento dos objetivos contratualizados.

No contexto específico da gestão da água, os PBC têm sido utilizados, por exemplo, para promover a reabilitação de redes e a redução de perdas de água em regiões afetadas por escassez, como sucede no Algarve.

Nestas situações, os contratos administrativos delineiam metas de melhoria progressiva de eficiência, estabelecendo pagamentos variáveis em função dos ganhos efetivamente alcançados.

Trata-se de uma figura contratual tributária da importância crescente de modelos de contratação pública orientados a resultados, no quadro da contratação pública estratégica e dos critérios de adjudicação que privilegiam o desempenho futuro, a eficiência e o ciclo de vida²². Estes elementos aproximam-se das lógicas subjacentes aos contratos assentes no desempenho, sobretudo no setor da água, onde a gestão eficiente de perdas e indicadores operacionais justifica instrumentos contratuais inovadores.

Para além da diminuição da procura, importa também *aumentar a oferta de água* disponível seja através da reutilização (que implica procedimentos administrativos multipolares e bastante complexos de licenciamento) seja através da dessalinização (tendo já sido celebrado o contrato de empreitada da primeira central de dessalinização de Portugal Continental que se localizará em Albufeira, no Algarve).

4.3.4 Soft law

Mantendo-nos no caso de estudo do Algarve e da gestão de escassez, as medidas que foram aprovadas nas RCMs foram aprovadas, *“sem prejuízo das ações e decisões necessárias a aprovar, no quadro das atribuições e das competências próprias das autarquias locais e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)”*.

²² Sobre esta tendência europeia, veja-se, o que escreve Miguel Assis Raimundo, “*As instituições europeias mostram cada vez mais interesse em sublinhar que a regulação europeia da contratação pública, embora se concentre mais na regulação do “como comprar” (how to buy), tem vindo a incrementar os incentivos à procura de bons resultados de contratação pública, concentrando-se, cada vez mais, na dimensão de “o que comprar” (what to buy).*” Cfr. Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos – Vol. I*, AAFDL, 2022, p. 63.

As RCMs instam também os municípios da região do Algarve a adotar normas regulamentares, tendo em vista a eficiência hídrica, mediante o apoio técnico da ERSAR e da ADENE.

Neste âmbito, e considerando que as medidas em causa não encontram assento numa lei em sentido material, a RCM *recomenda* a revisão das tarifas de abastecimento de água em baixa, matéria da competência dos municípios, para utilizadores domésticos e não-domésticos, bem como para usos que não geram águas residuais, de acordo com as orientações da ERSAR, bem como a aplicação da recomendação tarifária dos serviços de águas da ERSAR, visando o aumento da eficiência em situação de contingência de seca.

As RCMs assentam também em diferentes planos, incluindo o Plano de Prevenção, Monitorização e Contingência para Situações de Seca, aprovado na primeira reunião da Comissão Interministerial da Seca, no qual surgem identificadas medidas que podem minimizar os impactos de uma situação de seca (procurando evitar que a escassez se agudize).

A par do Plano de Prevenção, Monitorização e Contingência para Situações de Seca, foi ainda aprovado, considerando agora a região do Algarve em particular, o Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve. A elaboração deste plano foi determinada pelo Despacho Conjunto n.º 443/2020, de 13 de dezembro de 2020 (Ministro do Ambiente, Ministra da Agricultura e Secretária de Estado do Turismo).

A ERSAR, no seguimento das RCMs, emitiu duas recomendações relevantes: uma recomendação tarifária sobre aumentos tarifários nos escalões superiores para induzir, por igual, diminuição de consumos domésticos e uma recomendação para que os municípios pudessem modificar regulamentos municipais em termos coincidentes com as proibições e restrições de usos previstas na RCM (o designado REAAGE).

Estas recomendações e planos são instrumentos de *soft law*, o designado *direito não obrigatório* que, caso não seja seguido, não importa a aplicação de nenhuma sanção.

Deve notar-se que as recomendações – e as recomendações que se lhes seguiram – estão longe de poder ser consideradas como desprovidas de efeitos jurídicos²³. É certo que a sua violação não é punida, mas as recomendações não

²³ Também neste sentido, Marisa Apolinário, “O Estado Regulador: o novo papel do Estado. Análise da Perspectiva da Evolução Recente do Direito Administrativo. O exemplo do sector da energia”, Almedina, Coimbra, 2016 (Reimp), p. 378

deixam de funcionar como elementos interpretativos e, no que mais importa, como instrumentos preparatórios de outros instrumentos vinculativos²⁴.

E, em rigor, o seu conteúdo pode tornar-se vinculativo uma vez recebido por outros instrumentos, de natureza regulamentar ou atos administrativos, que sejam vinculativos.

Na gestão da situação do Algarve, foi isso mesmo que aconteceu. O teor das RCMs – naquilo que não importava natureza vinculativa – veio de alguma forma estabelecer um caminho de otimização de resultados (associado à gestão da escassez e a diminuição da procura de água) o qual foi recebido, por alguns municípios, na aplicação dos instrumentos vinculativos (regulamentos e atos administrativos) de que dispunham.

No âmbito das questões de sustentabilidade – e da gestão das situações de escassez de água em particular – surgem também muitos temas técnicos, de gestão das redes. São frequentes questões como “como baixar a pressão das redes sem as danificar?”; “como garantir cortes que não coloquem em causa infra-estruturas essenciais?”; “como fazer a medição?”; “como fazer as fiscalizações?”. As recomendações – sobretudo aquelas que são acompanhadas por trabalho técnico, formações e acompanhamento – ganham, neste contexto, uma legitimidade própria, não são obrigatórias, mas são persuasivas (*trata-se de um Direito proposto mas não imposto*²⁵) e são um caminho virtuoso para a produção de resultados efetivos.

Os planos de gestão da seca, pela natureza do seu conteúdo, pela norma habilitante (consideramos que se tratam de planos específicos de gestão de águas, que são complementares dos planos de gestão de bacia hidrográfica e que abrangem um problema com interação com as águas, nos termos e para os efeitos do artigo 24.º da Lei da Água), revelam-se desprovidos de eficácia plurisubjetiva – apesar do seu nome parecer indicar o contrário. Trata-se de instrumentos de planeamento das águas que vinculam a Administração Pública, devendo as medidas preconizadas nos instrumentos de gestão territorial, designadamente nos planos especiais de

²⁴ A questão da vinculatividade do designado soft law vem sendo debatida na doutrina. Freitas do Amaral (com a colaboração de Ravi Afonso Pereira). Manual de Introdução ao Direito, Volume I, Almedina, Coimbra, 2004, p. 62, escrevia que “*soft law não é verdadeiro Direito. (...) por lhe faltar o elemento sancionatório, que é essencial ao conceito de Direito. (...) não se trata(ndo) de normas jurídicas, mas de recomendações jurídicas*”.

²⁵ Classificando as recomendações de natureza regulatória como “*condutas desejáveis, mas não vinculativas, (...) um Direito “proposto” mas não “imposto”*”, Marisa Apolinário, “O Estado Regulador: o novo papel do Estado. Análise da Perspectiva da Evolução Recente do Direito Administrativo. O exemplo do sector da energia”, Almedina, Coimbra, 2016 (Reimp), p. 384.

ordenamento do território e nos planos municipais de ordenamento do território, ser com eles articuladas e compatibilizadas²⁶.

5. Conclusões

O Direito Administrativo desempenha um papel crucial na promoção da sustentabilidade, especialmente na gestão da água em Portugal.

Através de instrumentos como regulamentos administrativos, atos administrativos, soft law e contratos administrativos, é possível promover a garantia de uma gestão eficaz dos recursos hídricos, protegendo as bacias hidrográficas e assegurando a sustentabilidade a longo prazo

A intervenção do Direito Administrativo é, em rigor, essencial para enfrentar os desafios da escassez, excesso e qualidade da água, promovendo uma abordagem integrada e colaborativa entre diferentes níveis de administração e setores da sociedade.

Resta saber se esta intervenção jus-administrativa será suficiente ou, até, adequadamente realizada.

No caso da Região do Algarve e das RCMs, a lição que se pode extrair é a de sempre que o Governo pretende estabelecer proibições ou restrições ao uso da água; condicionar comportamentos privados ou públicos; impor obrigações às entidades gestoras municipais; alterar condições de prestação de serviços públicos essenciais; definir regimes excecionais obrigatórios, vinculantes ou sancionáveis, deve recorrer ao decreto-lei ou, se não interferir com competências regulamentares exclusivas municipais, ao decreto-regulamentar, nos termos do art. 112.º da Constituição.

A ausência de um decreto regulamentar na gestão da escassez no Algarve é sintomático de uma crise de fontes e teve três consequências principais: (i) falta de eficácia externa das medidas constantes da RCM; (ii) risco de ilegalidade formal, por violação da tipicidade das fontes; (iii) fragilização do controlo jurisdicional, porque os tribunais não reconhecem eficácia normativa à RCM para impor restrições e (iv) dificuldade de operacionalização por dúvidas levantadas no terreno.

Em suma, a intervenção regulatória necessária para gerir a escassez hídrica não foi acompanhada da forma jurídica constitucionalmente adequada — e essa dissonância formal afeta a segurança jurídica e a repartição de competências.

²⁶ Cfr. Art. 17.º, n.º 2, da Lei da Água.

A utilização de Resoluções do Conselho de Ministros como se fossem verdadeiros regulamentos representa um problema estrutural, que ultrapassa o caso da água: reflete uma tendência crescente para governar por instrumentos informalmente normativos, sem observância da moldura constitucional.

A situação do Algarve explicitou — de forma particularmente clara — a necessidade de reconduzir a atuação administrativa à forma constitucionalmente adequada, preservando a hierarquia das fontes, a reserva de lei e a segurança jurídica.

Esta problemática deve ser enfrentada como parte essencial da reflexão sobre o papel do Direito Administrativo na sustentabilidade e na gestão de crises.

A RCM 26-A/2024 foi revogada pela RCM 80/2024 que, entretanto, caducou e os resultados ficarão por comprovar porque, também no entretanto, choveu.

Mas, um dia, pode mesmo não chover.

Referências

Doutrina e Literatura Científica

APOLINÁRIO, Marisa (2016) – *O Estado Regulador: o novo papel do Estado. Análise da Perspectiva da Evolução Recente do Direito Administrativo. O exemplo do sector da energia*. Coimbra: Almedina (Reimp.), pp. 378, 384.

COUTINHO, Luís Pereira (1998) – “Regulamentos independentes do Governo”. In AAVV, *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, Volume III. Coimbra: Coimbra Editora, p. 1012 e ss.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (com a colaboração de Ravi Afonso Pereira) (2004) – *Manual de Introdução ao Direito*, Volume I. Coimbra: Almedina, p. 62.

RAIMUNDO, Miguel Assis (2022) – *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. I. Lisboa: AAFDL Editora, p. 63.

SANTOS, Filipe Duarte; O’RIORDAN, Tim; DE SOUSA, Miguel Rocha; PEDERSEN, Jiesper S. T. (2023) – “The Six Critical Determinants That May Act as Human Sustainability Boundaries on Climate Change Action”. *Sustainability*, 16(1). Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su16010331>.

SCHREIBER, L. (2019) – *Keeping the Taps Running: How Cape Town Averted ‘Day Zero,’ 2017-2018*. Princeton: Princeton University Innovations for Successful Societies.

Legislação e Normativos (Nacionais e Europeus)

Decreto-Lei n.º 69/2023, de 21 de agosto – Procede à transposição da Diretiva n.º 2020/2184, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano.

Decreto-Lei n.º 77/2024, de 23 de outubro – Altera os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

Diretiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000 – Estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (alterada por último pela Diretiva 2014/101/UE), considerando 25.

Diretiva n.º 2020/2184 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020 – Relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (reformulada).

Diretiva 2024/3019 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2024 – Substitui a Diretiva 91/271/CEE do Conselho (relativa ao tratamento de águas residuais urbanas).

Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água) – Cfr. Artigo 17.º, n.º 2.

Lei n.º 10/2014, de 6 de março – Aprova os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

Documentos Oficiais, Resoluções e Relatórios Institucionais

- AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA) (2024) – Dados e apresentação realizada na 18ª reunião da Comissão Permanente de Prevenção, Monitorização e Acompanhamento dos Efeitos da Seca, realizada a 17 de janeiro de 2024.
- COMISSÃO EUROPEIA (2025) – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Estratégia Europeia da Resiliência Hídrica*, COM (2025) 280 final, de 4 de junho (e respetivo Anexo I).
- COMISSÃO PERMANENTE DE PREVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS EFEITOS DA SECA (2017) – *Plano de Prevenção, Monitorização e Contingência para Situações de Seca*, aprovado em 19 de julho de 2017.
- ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS (ERSAR) (2024) – *Recomendação n.º 2/2024 da ERSAR*.
- ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS (ERSAR) (2025) – *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP 2025)*, Vol. 1 (com dados relativos ao ano de 2024). Disponível em: <www.ersar.pt>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1987) – *Brundtland Report: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Capítulo 2: "Towards Sustainable Development", p. 54 (versão A/42/427). Disponível na UN Digital Library.
- PORTUGAL (2024) – *Resolução do Conselho Ministros n.º 26-A/2024, de 20 de fevereiro* [Preâmbulo relativo ao enquadramento das decisões da Autoridade Nacional da Água no final de 2023].

Fontes Digitais e Sítios Eletrónicos

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA – *Plano Geral de Drenagem de Lisboa*. Disponível em: <https://planodrenagem.lisboa.pt/> (acedido em 23 de dezembro de 2024).

Data de submissão do artigo: 15/05/2026

Data de aprovação do artigo: 19/06/2026

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt