

ASSUNTO:	Gestão de resíduos de construção e demolição contendo amianto (RCDA)
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_1567/2026
Data:	06.02.2026

Pela Exma. Chefe da Divisão de Administração Geral é solicitado parecer jurídico relativamente à seguinte facticidade:

“(...) apesar de o nosso regulamento de recolha de resíduos não prever expressamente a recolha de RCDA, a verdade é que (...) tal obrigação decorre da lei, aplicável nos casos omissos.

Por outro lado, o artigo 3.º da Portaria 40/2014, de 17/2, refere que a responsabilidade pela gestão dos RCDA, cabe à entidade responsável pela gestão de resíduos urbanos mediante o pagamento da correspondente taxa prevista no regulamento municipal específico que seja aplicável.

Com efeito, apesar de vários Municípios enquadrarem a questão como uma tarifa/preço, definindo-o na tabela de preços/tarifário (...), a verdade é que lei fala expressamente de uma taxa, que tem, como se sabe um regime de aprovação diferente no que concerne à competência bem assim no que respeita à fundamentação económico-financeira. (...)

Assim, face ao exposto que procedimento deverá adotar o Município (...)? Teremos que fazer a alteração do regulamento? Como funcionará a taxa a aplicar? Como podemos cobrar a despesa que iremos ter com a contratação do serviço a um operador de resíduos?”

Cumpr, pois, informar:

I

O Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro ¹, aprovou o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e alterou o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos.

¹ Diploma sucessivamente alterado pelo Lei n.º 52/2021, de 10 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 24/2024, de 26 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 81/2025, de 22 de maio.

Conforme resulta do teor do artigo 49.º, do Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), aprovado no Anexo I, ao supramencionado Decreto-Lei:

“Artigo 49.º

Responsabilidade pela gestão de resíduos de construção e demolição

1 - A gestão dos RCD é da responsabilidade do produtor do resíduo, sem prejuízo da corresponsabilização de todos os intervenientes no ciclo de vida dos produtos na medida da respetiva intervenção no mesmo, nos termos do disposto no presente regime.

2 - Os produtores de RCD tomam as medidas necessárias para garantir a recolha seletiva dos resíduos na origem, de forma a promover a sua reciclagem e outras formas de valorização.

3 - Excetuam-se do disposto no n.º 1 os RCD resultantes de pequenas reparações e obras de bricolage em habitações pelo próprio proprietário ou arrendatário, cuja recolha, transporte e/ou receção cabe ao sistema municipal responsável pela recolha dos resíduos urbanos, o qual deve estabelecer procedimentos específicos para a recolha deste tipo de resíduos.

4 - Para efeitos do número anterior, os sistemas municipais devem estabelecer as condições de recolha, transporte e/ou receção dos RCD, bem como definir as tarifas aplicáveis.

5 - Os mecanismos de controlo de conclusão de obra e o plano de demolição seletiva nas obras sujeitas a controlo prévio, devem ser previstos nos regulamentos municipais de urbanização e edificação.

6 - A responsabilidade das entidades referidas nos números anteriores extingue-se pela entrega dos resíduos a operador de tratamento de resíduos.

7 - O dono de obra pode transmitir a sua responsabilidade de gestão para o empreiteiro por via contratual, devendo este evidenciar que os RCD tiveram destino adequado.

8 - As normas para a correta remoção dos materiais contendo amianto e para o acondicionamento dos RCD resultantes dessa remoção, para o seu transporte e gestão, são aprovadas por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas do ambiente, da saúde, do trabalho e dos transportes.

9 - Os produtores e os operadores de gestão de RCD devem cumprir as disposições legais aplicáveis aos fluxos específicos de resíduos contidos nos RCD, designadamente os relativos aos resíduos de embalagens, de equipamentos elétricos e eletrónicos, óleos usados e pneus usados, bem como a legislação aplicável a resíduos contendo PCB, tal como definidos na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 277/99, de 23 de julho, na sua redação atual.

10 - No caso de demolição ou renovação de edifícios ou infraestruturas de obras públicas, os produtores de RCD promovem uma auditoria de pré-demolição”.

Nessa sequência, esclarece a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), no conjunto de *“Perguntas Frequentes - Resíduos de Construção e Demolição (RCD) - V4.0 - junho de 2025”*² o seguinte:

“13. De quem é a responsabilidade pela gestão dos RCD?

“(…) No caso de obras de pequenas reparações e obras de bricolage em habitações, realizadas pelo próprio proprietário ou arrendatário, a gestão dos RCD cabe à entidade responsável pela gestão de resíduos urbanos;

(…)

16. Como proceder com os RCD resultantes de pequenas obras em casa?

Um particular que pretenda desfazer-se dos RCD provenientes de pequenas reparações e obras de bricolage (realizadas pelo próprio proprietário ou arrendatário), pode optar por uma das seguintes vias:

- Contactar o respetivo município uma vez que é este que, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 49.º, tem a responsabilidade da gestão destes resíduos;

- Entregar diretamente os RCD nos Ecocentros do município, caso estes rececionem RCD”.

Em complemento, a Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro, aprovou as normas para a correta remoção dos materiais contendo amianto e para o acondicionamento, transporte e gestão dos respetivos resíduos de construção e demolição gerados, tendo em vista a proteção do ambiente e da saúde humana.

Segundo o n.º 2 do artigo 3.º, desta Portaria, *“nas obras particulares isentas de licenciamento e não sujeitas a comunicação prévia, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), a responsabilidade pela gestão dos RCDA [resíduos de construção e demolição contendo amianto], cabe à entidade responsável pela gestão de resíduos urbanos mediante o pagamento da correspondente taxa prevista no regulamento municipal específico que seja aplicável”.*

Assim, em face do supra exposto, resulta que aos municípios, enquanto entidade responsável pela gestão de resíduos urbanos, compete a gestão dos resíduos de construção e demolição, resultantes de pequenas reparações e obras de bricolage em habitações pelo próprio proprietário ou arrendatário (cf. artigo 49.º n.º 3 do RGGR) e a gestão dos resíduos de construção e demolição contendo amianto, nas obras particulares isentas de licenciamento e não sujeitas a comunicação prévia, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (cf. artigo 3.º n.º 2 da Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro).

II

² Acessível em https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/FluxosEspecificosResiduos/RCD/faq_rcd.pdf

No que respeita em concreto à dúvida formulada quanto à necessidade de previsão em regulamento municipal e da qualificação e quantificação do valor a cobrar, teremos de analisar concretamente o que, nesta sede se encontra previsto nos já citados artigos 49.º do RGGR e 3.º da Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro.

Assim, o **n.º 4 do referido artigo 49.º do RGGR**, estabelece que os sistemas municipais devem estabelecer as condições de recolha, transporte e/ou receção dos resíduos de construção e demolição, bem como definir *“as tarifas aplicáveis”*.

Por outro lado, o **n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro**, para a mesma atividade de gestão de resíduos de construção e demolição, agora envolvendo os que contenham amianto, estabelece que a responsabilidade pela gestão destes resíduos cabe à entidade responsável pela gestão de resíduos urbanos *“mediante o pagamento da correspondente taxa prevista no regulamento municipal específico que seja aplicável”*.

Verifica-se, assim, uma imprecisão conceptual nestes normativos quanto à qualificação jurídica do valor a cobrar pela gestão destes resíduos, verificando-se que, num diploma, se refere dever ser cobrada uma “tarifa”, e no outro, dever ser cobrada uma “taxa”.

Cremos que a análise e clarificação desta imprecisão, deverá ser efetuada à luz do que atualmente se prevê no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro ³.

De facto, como decorre do artigo 14.º do RFALEI, constituem receitas dos municípios:

“(…)

f) O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 20.º e 21.º.

(…)”

Ora, os referenciados artigos 20.º e 21.º do RFLAEI, no que concerne à cobrança de taxas e preços, dispõem o seguinte:

³ Diploma sucessivamente alterado pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro, pela Lei n.º 29/2023, de 04 de julho, e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

“Artigo 20.º

Taxas dos municípios

1 - Os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais.

2 - A criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes do benefício económico decorrente da realização de investimentos municipais”.

“Artigo 21.º

Preços

*1 - Os **preços** e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, **não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens.***

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva e, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor.

*3 - Os **preços** e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam, nomeadamente, às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de:*

- a) Abastecimento público de água;*
- b) Saneamento de águas residuais;*
- c) **Gestão de resíduos sólidos;***
- d) Transportes coletivos de pessoas e mercadorias;*
- e) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.*

*4 - **Relativamente às atividades mencionadas no número anterior, os municípios cobram os preços previstos em regulamento tarifário a aprovar.***

*5 - **O regulamento tarifário aplicável à prestação pelos municípios das atividades mencionadas nas alíneas a) a c) do n.º 3 observa o estabelecido no artigo 82.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e no regulamento tarifário aprovado pela entidade reguladora dos setores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos.***

6 - Cabe à entidade reguladora dos setores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos:

- a) Emitir recomendações sobre a aplicação do disposto no regulamento tarifário do regulador, bem como nos n.os 1, 4, 5 e 7;*
- b) Emitir recomendações sobre a aplicação dos critérios estabelecidos nos estatutos da referida entidade reguladora e nos artigos 20.º a 23.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho;*

c) Informar, nos casos de gestão direta municipal, de serviço municipalizado, ou de empresa local, a assembleia municipal e a entidade competente da tutela inspetiva de qualquer violação dos preceitos referidos nas alíneas anteriores.

7 - Sem prejuízo do poder de atuação da entidade reguladora em caso de desconformidade, nos termos de diploma próprio, as tarifas municipais são sujeitas a parecer daquela, que ateste a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

8 - Salvo disposições contratuais em contrário, nos casos em que haja receitas municipais ou de serviços municipalizados ou de empresas locais provenientes de preços e demais instrumentos contratuais associados a uma qualquer das atividades referidas no n.º 3 que sejam realizadas em articulação com empresas concessionárias, devem tais receitas ser transferidas para essas empresas, pelo montante devido, até ao último dia do mês seguinte ao registo da cobrança da respetiva receita, devendo ser fornecida às empresas concessionárias informação trimestral atualizada e discriminada dos montantes cobrados”.

Assim, verifica-se que o RFALEI não contempla a denominação de “*tarifas*” como uma receita das autarquias, sendo que, consagra, ao invés, expressamente que estas receitas próprias deverão ser qualificadas como taxas ou preços.

Por outro lado, o artigo 21.º do RFALEI, qualifica expressamente, como preços, os valores atinentes às contraprestações inerentes aos serviços identificados no seu n.º 3, nomeadamente a gestão de resíduos sólidos, mais referindo que, no que respeita a estas atividades, “*os municípios cobram os preços previstos em regulamento tarifário a aprovar*”.

Parece assim clara a intenção do legislador reconduzir a qualificação jurídica de “*tarifa*” à atual cobrança de “*preços*”, ou seja, a expressão “*preços*” constante do seu artigo 21.º n.º 3 do RFALEI, reportada à gestão de resíduos sólidos, mantém o mesmo sentido e alcance das mencionadas “*tarifas*”.

Nesse mesmo sentido, ainda que à luz do que dispunha a anterior Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (onde se consagrou a eliminação das “*tarifas*” como receita das autarquias), se pronunciou o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10/04/2013 (Proc. 015/12) ⁴ nos seguintes termos:

⁴ Acessível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2e3543370a405cd080257b5900343163?OpenDocument&ExpandSection=1>

«Assim, estaremos perante uma taxa quando, por razões de direito ou de facto, não se encontrem no mercado prestações sucedâneas daquelas que a administração realize e o particular se veja por isso verdadeiramente coagido ao seu consumo (ou, por outras palavras, quando o aproveitamento da prestação administrativa se revela imprescindível para a sobrevivência condigna do particular, atentos os padrões sociais de cada momento e da cada lugar); já, pelo contrário, estaremos perante preço se o particular dispuser de liberdade de escolha entre prestações asseguradas pelo sector público e pelo sector privado (isto quando a administração realize essas prestações em condições de concorrência), ou por outras palavras também, quando o particular possa prescindir da prestação administrativa sem sacrifício relevante para a sua qualidade de vida.

(...)

Em face do que ficou dito concluímos então no sentido de que, não obstante a Lei n.º 2/2007 (Lei da Finanças Locais) ter eliminado a expressão “tarifas” como receitas das autarquias, que a doutrina e a jurisprudência qualificavam como taxas, a expressão “preços” constante do seu art.º 16.º, n.º 3, reportada a abastecimento público de água e saneamento de águas residuais, mantém o mesmo sentido e alcance das mencionadas “tarifas”».

Assim, em face do previsto no artigo 21.º do RFALEI, o qual determinou que, relativamente à atividade de gestão de resíduos sólidos, os municípios cobram os preços previstos em regulamento tarifário a aprovar, deverá a entidade aprovar o preço a cobrar pela gestão dos RCD e RCDA, em regulamento tarifário a aprovar em conformidade com o previsto neste normativo, e nos artigos 49.º n.ºs 3 e 4 do RGGR e 3.º n.º 2 da Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro.

III

Em conclusão:

1. Aos municípios, enquanto entidade responsável pela gestão de resíduos urbanos, compete a gestão dos resíduos de construção e demolição, resultantes de pequenas reparações e obras de bricolage em habitações pelo próprio proprietário ou arrendatário (cf. artigo 49.º n.º 3 do RGGR) e a gestão dos resíduos de construção e demolição contendo amianto, nas obras particulares isentas de licenciamento e não sujeitas a comunicação prévia, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (cf. artigo 3.º n.º 2 da Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro).
2. Segundo o RFALEI constituem receitas dos municípios, o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município.
3. O artigo 21.º do RFALEI, qualifica, como preços, os valores atinentes às contraprestações inerentes aos serviços identificados no seu n.º 3, nomeadamente a gestão de resíduos sólidos,

mais referindo que, no que respeita a estas atividades, os municípios cobram os preços previstos em regulamento tarifário a aprovar.

4. Nestes termos, deverá a entidade consulente aprovar o preço a cobrar pela gestão dos RCD e RCDA, em regulamento tarifário a aprovar em conformidade com o previsto no artigo 21.º do RFLAEI, no artigo 49.º n.ºs 3 e 4 do RGGR e no artigo 3.º n.º 2 da Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro.