

## 2. QUADRO LEGAL E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E SOCIEDADE

### 2.1. Quadro Legal

#### 2.1.1. Introdução

Nesta introdução apresentam-se os aspectos de natureza geral e introdutória, delimitando-se os *fins* e o *objecto* do direito de protecção da água e recorta-se o âmbito do Plano Nacional da Água. No mesmo contexto, procura-se, por um lado, enquadrar o direito de protecção da água como parte integrante do direito do ambiente, e por outro, distingui-lo de ramos do direito afins. Um segundo momento da introdução, descreve sumariamente e hierarquiza as fontes (internas, internacionais e comunitárias) deste subsistema jurídico do direito do ambiente. Um último ponto da introdução sintetiza as principais condicionantes provenientes do direito internacional e do direito europeu.

Uma segunda parte agrupa os capítulos onde se realiza uma *análise* do direito da protecção da água por forma a identificar as suas *disfunções* e *patologias* mais relevantes.

Por fim, um último capítulo proporá uma síntese dos problemas jurídicos identificados. Nesse momento procurar-se-á *sintetizar* e *sistematizar* tais problemas jurídicos em torno de algumas ideias fundamentais que revelem de algum modo as patologias que consideramos serem *estruturais* e que servem de *ponto de partida* para a identificação de objectivos e medidas.

##### 2.1.1.1. Aspectos Gerais

###### ***Os Fins do Direito de Protecção da Água***

Pode caracterizar-se o direito de protecção da água como o conjunto de normas jurídicas que, no quadro do direito do ambiente, disciplinam a actuação da Administração Pública e dos particulares com vista a preservar e melhorar a *qualidade* da água e a garantir o seu *uso sustentado*.

O direito de protecção da água tem, assim, dois fins fundamentais. Visa, por um lado, proteger a água contra a *poluição* por forma a assegurar as suas *capacidade funcional ecológica* e *capacidade de uso humano* (cfr. alínea a) e b) do art. 10º da LBA e alínea a) do nº 2 do art 66º da CRP). Mas, também, está funcionalmente orientado para promover, independentemente da sua contaminação, numa perspectiva de *equidade intergeracional*, a sua utilização racional (cfr. alínea d) do art. 10º da LBA e alínea d) do nº 2 do art 66º da CRP).

Em qualquer caso, trata-se de *compatibilizar* a capacidade de aproveitamento humano da água para os seus múltiplos fins (consumo humano, industrial, recreativo, agrícola, piscícola, *inter alia*) com a necessária preservação da sua capacidade funcional ecológica e com a existência de reservas suficientes para usos futuros com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações.

Complementarmente o direito de protecção da água visa, ainda:

- Proteger a saúde pública;
- Contribuir para mitigar os efeitos das cheias e das inundações.

###### ***O Objecto do Direito de Protecção da Água***

Nos termos do nº 1 do art. 10º da LBA a protecção jurídico-ambiental da água estende-se às águas interiores (de superfície e subterrâneas) e às águas marítimas (interiores, territoriais e da zona económica exclusiva).

Tal protecção abrange, ainda, um conjunto de terrenos delimitados no nº 2 do art 10º da LBA e legislação complementar (leitos e margens dos cursos de água de superfície, fundos e margens de lagoas, zonas de infiltrações, à orla costeira, aos fundos marinhos). O conjunto das águas e dos terrenos conexos pode ser designado como domínio hídrico.

As águas e os terrenos conexos, objecto do direito de protecção da água podem ser do domínio público – incluindo, assim, o domínio público hídrico – ou ser propriedade privada.



Note-se, por fim, que o objecto do direito de protecção da água não coincide com o objecto do PNA. Na realidade, como se notou o PNA não abrange as águas marítimas territoriais e da ZEE.

### 2.1.1.2. Direito de Protecção da Água e Direito do Ambiente

A água é como se sabe um componente natural do ambiente (Cfr. art 7º da LBA). A sua protecção visa *directamente* assegurar a sua qualidade e quantidade mas, *indirectamente*, assegurar a qualidade do ambiente. Dir-se-á mesmo que, em grande parte, a razão da autonomização da água e da sua protecção jurídica específica se deve, precisamente, à sua especial aptidão para potenciar um ambiente globalmente adequado, ou, inversamente, na sua capacidade para, quando deteriorada, causar a perturbação global dos sistemas ecológicos.

O direito de protecção da água é, assim, uma parte do direito do ambiente. Pode mesmo dizer-se que forma parte do núcleo essencial do sistema jurídico-ambiental. A sua *matriz axiológica* é tipicamente jurídico-ambiental e encontra suporte último na protecção constitucional do ambiente (cfr. art 9º alínea e) e art 66º da CRP).

Este enquadramento dogmático tem uma clara expressão institucional na Lei Orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (cfr. alínea c) do nº 2 do art. 1º do DL 120/2000, 8 de Novembro), bem como na Lei Orgânica do INAG (cfr. art. 2º do DL 191/93, de 24 de Maio) onde indica ser atribuição deste instituto «*promover a conservação dos recursos hídricos nacionais do ponto de vista da quantidade e da qualidade, nos seus aspectos físicos e ecológicos*».

Note-se, também, que os planos de recursos hídricos são um instrumento de planeamento do direito do ambiente. Isto significa que devem prosseguir fins jurídico-ambientais: a valorização, a protecção e a gestão equilibrada dos recursos hídricos nacionais assegurando a sua harmonização com o desenvolvimento regional e sectorial através da economia do seu emprego e racionalização dos seus usos (cfr. art. 2º do DL nº 45/94, de 22 de Fevereiro).

Uma última consequência dogmática da inclusão do direito da protecção da água no direito do direito do ambiente é a relevância no primeiro dos princípios jurídicos gerais que enformam o segundo. O que, como é óbvio, não prejudica a existência de vectores axiológicos sectoriais próprios do direito da protecção da água.

### 2.1.1.3. O Direito de Protecção da Água e Ramos do Direito Afins

Há um conjunto de normas jurídicas que têm por objecto o domínio hídrico e que não prosseguem fins jurídico-ambientais. Trata-se, desde logo, da maior parte das regras de direito privado que regulamentam direitos subjectivos de natureza real sobre a água (cfr. os arts. 1385º e ss. do Código Civil).

Há, por outro lado, um outro conjunto de normas de natureza jurídico-pública que definem o estatuto do domínio público hídrico. De entre estas algumas normas prosseguem objectivos de natureza jurídico-ambiental, como por exemplo, as que visam mitigar os efeitos das cheias e das inundações.

Mas há, também, algumas normas que não explicitam valores jus-ecológicos. É o caso de algumas regras que disciplinam o uso de terrenos do domínio hídrico, alguns aspectos associados à navegação e à flutuação e que estabelecem determinadas servidões legais. É claro que tais regras não se incluem no direito de protecção da água que, como vimos, é uma parte do direito do ambiente.

Há, ainda, um conjunto de normas de natureza jurídico-pública que regulamentam a prestação do *serviço* de abastecimento de água para consumo público ou o *serviço* de recolha e tratamento de águas residuais ou a produção e comercialização de energia eléctrica. Em tais normativos, também, é possível delimitar dois tipos de regras. Uma zona normativa que – complementando o regime jurídico do aproveitamento do domínio hídrico – regula o uso da água desde um ângulo jurídico-ambiental. E uma outra onde, desde a perspectiva do direito público da economia, se visa, exclusivamente, assegurar a prestação de um serviço de modo eficiente e adequado.

### 2.1.1.4. Fontes do Direito de Protecção da Água

A análise das fontes do direito de protecção da água visa identificar os vários tipos de actos normativos relevantes neste domínio, de acordo com o âmbito de política a que correspondem (internacional, comunitário, nacional, regional e autárquico) e com a sua natureza (convenções internacionais, actos de



direito comunitário originário e derivado, normas constitucionais, leis de valor reforçado, legislação ordinária e actos normativos de natureza administrativa).

Não se pretende, porém, proceder a uma descrição exaustiva dos diplomas em causa, nem à análise do seu conteúdo (matéria a propósito da qual se remete para a análise instrumental, procedimental e institucional), trata-se de identificar os tipos de fontes específicas do direito de protecção da água, da sua relevância e das suas relações.

### 2.1.2. Direito Internacional em Matéria de Águas

Para melhor enquadrar o regime jurídico emanado do Direito Internacional de protecção da água, importa que se faça sumariamente alusão às fontes de direito mais importantes para a nossa ordem jurídica, bem como à sua hierarquização relativamente ao nosso direito interno.

A Constituição da República Portuguesa de 1976, no seu Art.º8º, não estabelece uma hierarquia para o Direito Internacional e para o Direito Comunitário, apenas regula a sua aplicabilidade na ordem jurídica interna. Dispondo para o efeito da seguinte forma:

1. As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.
2. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.
3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.

#### 2.1.2.1. Normas e Princípios de Direito Internacional

Sob o nº1 do Artº8º, o Estado Português reconhece o primado do Direito Internacional, através de uma cláusula geral de recepção automática plena, vigorando na ordem interna pela sua qualidade intrínseca de norma internacional. Recebem este tipo de recepção na ordem interna, o costume internacional, os princípios gerais de direito, e os tratados internacionais universais ou para-universais, que constituem direito imperativo para o Estado Português, e ganham portanto um valor supraconstitucional.

O costume internacional, definido pelo Artº38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, enquanto prova de uma prática geral aceite como sendo de Direito constitui, se não a mais importante, pelo menos uma das mais relevantes fontes de Direito Internacional das Águas. Contudo, pelo seu lento processo de formação no tempo, e pela imprecisão do seu conteúdo, e por outro lado pela dificuldade de aceitação desta prática como sendo de direito, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na resolução 2669 (XXV) de 8 de Dezembro de 1970, recomenda à Comissão de Direito Internacional em iniciar um estudo do direito relativo às utilizações das águas extra-navegação, com vista ao desenvolvimento progressivo e codificação. Através desta, as normas consuetudinárias são integradas em tratados, transformando-se em direito escrito. Este tipo de tratados codificadores constitui uma excepção àquilo que foi dito anteriormente, na medida em que se aplicam a todos os sujeitos de direito internacional, independentemente da sua adesão.

#### 2.1.2.2. Convenções Internacionais, Tratados e Acordos

As convenções internacionais, tratados e acordos, vigoram na ordem jurídica interna através de uma cláusula geral de recepção plena, embora mediante os seguintes pressupostos: de que sejam publicados oficialmente, e regularmente ratificados ou aprovados. Até essa data o Estado Português não pode ser internacionalmente responsável.

Embora não seja estabelecida a hierarquia destas fontes, a doutrina é mais ou menos unânime quanto ao facto de que o Direito Internacional Convencional geral e comum, bem como o particular relativo aos Direitos do Homem tem valor supraconstitucional, e que todo o restante Direito Convencional particular tem valor infraconstitucional, mas supralegal. De referir ainda que, relativamente ao Direito Internacional das Águas, as convenções internacionais, para além do costume internacional já mencionado, são também uma importante fonte de direito. Por um lado, pelo seu papel codificador, e por outro, pela preferência que dão às



medidas programáticas (ao contrário dos tratados clássicos que estabelecem normas vinculativas, baseadas em relações de reciprocidade), pelas medidas de aplicação que devem ser tomadas pelas Partes, pela instituição de mecanismos de controle, e pela criação de mecanismos de cooperação ou de utilização dos já existentes.

Por último, quanto ao possível incumprimento dos tratados, ou é estabelecida a submissão de possíveis litígios a um tribunal arbitral, mediante prévia aceitação das partes, ou é atribuída jurisdição obrigatória ao Tribunal Internacional de Justiça.

Para enquadrar o regime jurídico das águas internacionais ao nível do Direito Internacional que obriga o Estado Português, optou-se por analisar duas convenções-quadro multilaterais que poderão contribuir para uma melhor compreensão daquilo que é considerado hoje, ao nível da comunidade internacional, o garante mínimo da sua protecção e gestão.

A primeira convenção-quadro que suscitará a análise é a Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, adoptada a 17 de Março de 1992 em Helsínquia, elaborada no quadro da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, e que se encontra em vigor desde 6 de Outubro de 1996 (D.R. nº219, Iª Série-A, de 22.09.98), tendo já sido ratificada pelo Estado Português em 8 de Junho de 1994.

Esta Convenção tem por objectivo promover o reforço das medidas nacionais e internacionais relativas à protecção ecológica e à gestão das águas superficiais e subterrâneas transfronteiriças, bem como melhorar a aplicação efectiva dos tratados bilaterais e multilaterais concluídos entre os Estados ribeirinhos sobre essas águas transfronteiriças. Esta convenção-quadro tem ainda a particularidade de ser o primeiro tratado multilateral a regular as utilizações das águas internacionais desde a pouca conseguida Convenção de Genebra de 1923, relativa ao desenvolvimento da energia hidroeléctrica afectando mais de um Estado. Por último é de referir, o aditamento a esta convenção de um Protocolo sobre Água e Saúde, adoptado a 24 de Março de 1999, que entrará em vigor após o depósito da décima sexta assinatura.

A segunda convenção-quadro multilateral - Convenção sobre o Direito dos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos dos da Navegação -, foi adoptada em Nova Iorque a 21 de Maio de 1997. Os trabalhos desta convenção-quadro tiveram início há mais de vinte anos na Comissão de Direito Internacional, tendo sido somente adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 24 de Maio de 1997. Esta Convenção tem como principal objectivo codificar as normas de direito consuetudinário pelas quais os Estados se devem pautar nas negociações futuras sobre os cursos de água transfronteiriços. Assim, retomando em grande parte as Regras de Helsínquia de 1966, e inspirada na teoria da soberania limitada sobre os recursos em água transfronteiriços, vem regular nomeadamente sobre a unidade dos recursos, e estipular como princípios gerais a obrigação de não causar danos significativos a outros Estados decorrentes da utilização das águas transfronteiriças, a troca mútua de informação, o uso equitativo e razoável dos recursos em água, entre outros. Porém, necessitando de trinta e cinco instrumentos de ratificação e não tendo obtido mais do que dezasseis assinaturas e oito ratificações, à data de 13 de Setembro de 2000, não entrou ainda em vigor. Assim, embora Portugal tenha assinado esta Convenção a 11 de Novembro de 1997, ela não produz efeitos jurídicos de qualquer ordem. Não obstante, consideramos tratar-se de um elemento importante para a análise daquilo que à escala europeia e mundial se entende relevante em matéria de gestão de águas internacionais.

A necessidade de gerir de forma integrada os recursos em água, tendo em conta a sua unidade física, bem como a necessidade de preservação dos ecossistemas, tem levado a que progressivamente os Estados entendam as águas internacionais como um bem jurídico a partilhar, baseado em mecanismos de cooperação, e já não como um curso de água internacional sobre o qual os Estados gozavam do direito de soberania absoluta sobre os mesmos, numa perspectiva utilitarista e económica. A bacia hidrográfica como unidade de gestão fundamental parece ser, por outro lado, a unidade mais viável de luta contra a poluição de forma integrada, à qual se tende actualmente a agregar ainda parcelas cada vez mais importantes de águas costeiras e marítimas.

Na Convenção de Helsínquia, segue aquilo que vem de se expor, adoptando-se a bacia hidrográfica ou parte dela, enquanto unidade de gestão para fixar os objectivos de prevenção, controlo e redução do impacto transfronteiriço, a protecção do ambiente das águas transfronteiriças, ou do ambiente no qual estas águas exerçam influência, nomeadamente ao nível do ambiente marinho. Já na Convenção de Nova Iorque, a noção

de bacia hidrográfica ou de gestão integrada é esquecida, fazendo-se antes referência aos cursos de água internacionais.

Na Convenção de Helsínquia, os objectivos de qualidade são estabelecidos numa óptica de luta contra a poluição de forma integrada, isto é, não isolando a protecção das águas transfronteiriças do resto das outras massas de água e dos outros componentes ambientais, nomeadamente o solo, entendendo que para alcançar este fim, será necessário ter em conta os níveis de eutrofização e acidificação das águas, assim como a poluição de origem telúrica do meio marinho, principalmente das zonas costeiras. É respeitada portanto, a inter-relação entre águas continentais, águas marinhas e costeiras. Alguns dos objectivos preconizados pela Convenção são: a gestão racional e ecologicamente equilibrada; a conservação dos recursos hídricos e a protecção ambiental; o reforço das medidas tomadas a nível nacional e internacional em matéria de prevenção, controle e redução da quantidade de substâncias perigosas lançadas no meio aquático, nomeadamente nos casos em que possam vir a ter um impacto transfronteiriço. Medidas essas que devem ser efectuadas, de preferência, na fonte.

A Convenção fixa ainda algumas medidas que devem ser tomadas ao nível nacional com vista a consolidar os objectivos acima citados:

- evitar, controlar e reduzir na fonte, a emissão de poluentes, através da aplicação de tecnologias pouco poluentes ou limpas para reduzir as descargas de nutrientes provenientes de fontes industriais, urbanas, e fontes difusas
- proteger as águas transfronteiriças contra a poluição proveniente de fontes pontuais através de um sistema de licenciamento prévio das descargas de águas residuais da responsabilidade das autoridades nacionais competentes, e que as descargas autorizadas sejam monitorizadas e controladas, e que sejam postos em funcionamento planos de contingência;
- aplicar a avaliação de impacto ambiental e outros meios de avaliação.

Caberá ainda aos Estados Parte, baseando-se na melhor tecnologia possível, fixar limites de emissão para as descargas de fontes pontuais em águas de superfície, aplicáveis em particular aos diferentes sectores industriais, bem como proibirem total ou parcialmente a produção ou emprego de tais substâncias.

Na Convenção de Nova Iorque os objectivos estabelecidos em matéria de qualidade da água traduzem-se num dever geral de, individual ou conjuntamente, prevenir, reduzir e controlar a poluição das águas partilhadas, nomeadamente quando esta possa causar dano significativo a outros Estados ribeirinhos ou ao seu ambiente, incluindo dano para a saúde pública ou segurança, ou para a utilização das águas para qualquer fim benéfico, ou ainda para os recursos vivos do curso de água internacional. Nesse sentido, a convenção estabelece um dever geral para os Estados Parte em harmonizar as suas políticas tendo em conta este fim, prevendo, por mecanismo de consulta a pedido de uma das partes, o estabelecimento conjunto de objectivos e critérios de qualidade da água, de técnicas e práticas para responder à poluição de origem pontual e difusa, e listagem de substâncias cuja introdução nas águas seja proibida, limitada, investigada ou monitorizada.

No que diz respeito às utilizações preexistentes, as duas convenções em análise dispõem sobre o assunto de forma diametralmente oposta. Enquanto que a Convenção de Helsínquia estabelece um dever de adaptação dos acordos bilaterais ou multilaterais, ou outras disposições, aos princípios fundamentais da convenção, a Convenção de Nova Iorque, em nada afecta os direitos e obrigações de um Estado ribeirinho que advenham de acordos preexistentes à data em que este se torna parte desta convenção.

Na Convenção de Helsínquia, é estabelecido o dever de as partes fixarem, ao nível nacional, um sistema de licenciamento prévio das descargas de águas residuais com vista a assegurarem a protecção das águas transfronteiriças contra a poluição proveniente de fontes pontuais.

Quanto aos deveres de recolha e tratamento de informação sobre o estado das águas transfronteiriças, a Convenção de Helsínquia estipula que os órgãos conjuntos criados no âmbito de acordos ou disposições, devem ter entre as suas atribuições, nomeadamente: recolher, compilar e avaliar dados a fim de identificar as fontes de poluição passíveis de causar um impacto transfronteiriço; estabelecer formas de alerta e de alarme; fazer inventários e troca de informações sobre as fontes de poluição passíveis de causar um impacto transfronteiriço; elaborar programas conjuntos de monitorização da água do ponto de vista qualitativo e quantitativo; concretizar programas de acção concertados para redução das cargas de poluição, tanto a partir



de fontes pontuais como de fontes difusas; definir objectivos e critérios conjuntos de qualidade das águas; servir de enquadramento para o intercâmbio de informações sobre as utilizações das águas actuais e previstas e das respectivas instalações, que ameacem ter um impacto transfronteiriço. Para estes efeitos, e a fim de harmonizarem os limites de emissão de poluentes, devem as Partes ribeirinhas trocar informações sobre as suas regulamentações nacionais. Ainda neste espírito de acesso à informação entre as Partes ribeirinhas, sempre que uma parte solicitar à outra parte dados ou informações que não estejam disponíveis, deverá esta esforçar-se nesse sentido, podendo, contudo, condicionar essa informação ao pagamento dos encargos correspondentes à recolha, ou processamento da informação pretendida. Este dever de informação, sofre no entanto algumas derrogações quando estejam em causa informações relacionadas com o segredo industrial e comercial e também da propriedade intelectual ou da segurança de um Estado.

Decorrente da obrigação geral de cooperação, a Convenção de Nova Iorque estabelece um dever de troca de informação regular de dados e informação sobre as condições do curso de água internacional, em particular aquelas que dizem respeito à sua natureza hidrológica, meteorológica, hidrogeológica e ecológica, assim como aquela relacionada com a qualidade da água. Tal como a Convenção de Helsínquia, também esta convenção prevê que para a informação que não esteja disponível, o Estado deve fazer o seu melhor para satisfazer o pedido, mas pode condicioná-lo ao pagamento dos encargos correspondentes à recolha, ou processamento da informação pretendida. Este dever de informação regular sofre derrogação quando estiverem em causa informações vitais para a defesa nacional ou segurança nacional.

A Convenção de Helsínquia de 1992, estabelece que as Partes ribeirinhas deverão assegurar que as informações relativas às águas transfronteiriças, bem como as medidas tomadas ou previstas para prevenir, controlar e reduzir o impacto transfronteiriço e a eficácia destas, sejam acessíveis ao público, em qualquer momento oportuno, e que se possa tomar conhecimento delas gratuitamente.

Do regime das águas instituídos nos instrumentos convencionais em apreço, pode-se concluir que daí resultam obrigações precisas para Portugal. Falamos naturalmente das obrigações decorrentes da Convenção de Helsínquia em particular, pois da Convenção de Nova Iorque não resultam ainda quaisquer tipo de obrigações para Portugal, uma vez que esta não se encontra ainda em vigor. Abandonadas as disposições convencionais que reconheciam aos Estados o direito de soberania absoluta sobre as suas águas internacionais, numa perspectiva sobretudo económica e utilitarista dos recursos (atinentes aos usos da navegação e da exploração hidroeléctrica das águas internacionais), os instrumentos convencionais mais recentes analisados neste estudo, orientam-se para uma abordagem holística e integrada associadas à ideia de desenvolvimento sustentável das águas internacionais, através da qual são estabelecidos novos deveres para os Estados, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento de critérios ecológicos para a qualidade das águas e de preservação dos ecossistemas. Deveres que passam a ser enquadrados ao nível de políticas, estratégias e programas de forma concertada, acarretando ao mesmo tempo a responsabilidade de assegurar que as actividades desenvolvidas no espaço jurisdicional de cada Estado ribeirinho não causem dano ambiental a outro Estado(s) ribeirinho(s), bem como a possíveis Estado(s) costeiro(s). Ora, todo este conjunto de deveres que estes instrumentos internacionais consubstanciam, bem como as restrições neles impostas, devem ser estabelecidos numa plataforma da cooperação, de forma a harmonizar utilizações passíveis de causar dano ao ambiente com vista a uma gestão sustentável dos recursos. Esta, por sua vez, deverá ser feita independentemente das fronteiras administrativas dos Estados, respeitando antes a unidade física dos recursos em água, enquanto componente ambiental e, por outro lado, deverá integrar os efeitos adversos da actividade humana com repercussões pontuais ou difusas sobre as águas costeiras e marítimas. Esta visão holística ou integradora carece, não tanto de definições jurídicas precisas - pela própria evolução científica e técnica destas matérias - mas sim da vontade política dos Estados (como se pode constatar das negociações da Convenção de 1997) em assumir a bacia hidrográfica, como unidade fundamental de gestão e de precaução, para um desenvolvimento sustentável dos seus recursos em água.

### 2.1.2.3. Evolução do Direito Internacional

A regulamentação das águas internacionais partilhadas ou transfronteiriças tem-se tornado cada vez mais uma necessidade premente, sobretudo, e na medida em que os reservatórios em água a serem partilhados por dois ou mais países, se têm vindo a caracterizar cada vez mais pela sua escassez e pela sua falta de qualidade. Também os conflitos sobre as utilizações deste recurso, são por vezes difíceis de superar atendendo a que metade das bacias hidrográficas são partilhadas. Mais especificamente, existem no mundo 240 bacias



internacionais e um número indeterminado de cursos de água partilhados entre dois ou mais Estados ribeirinhos.

É neste sentido que a procura de modalidades de partilha e de protecção do recurso entre Estados ribeirinhos constitui um desafio para o direito internacional, que pretende responder a esta missão através de disposições regulando a partilha do recurso, a regulamentação dos usos, a fiscalização e controle da qualidade das águas, bem como a definição de princípios de gestão a serem aplicados conjuntamente pelas autoridades competentes.

Até metade do séc. XX, o Direito Internacional dos recursos hídricos limitou-se a regular a partilha e exploração dos rios para usos bastante específicos (a utilização para fins de navegação e a exploração hidroeléctrica) e a tentar, embora com algumas dificuldades, a sua utilização com fins adversos à sua preservação.

Foi sobretudo nos últimos 50 anos que outros usos das águas internacionais se começaram a desenvolver, em particular para fins de irrigação e abastecimento de água; que levaram por sua vez à adopção de numerosos tratados relativos às águas internacionais ou partilhadas, mas em que as questões de protecção e preservação dos recursos hídricos (de superfície e subterrâneos) foram sido preteridas pelos Estados ribeirinhos, mais atraídos pelo carácter utilitário destes recursos.

De facto, não obstante este processo de regulamentação dos usos das águas internacionais partilhadas, se ter iniciado a partir do séc. XIX (tendo em conta a multiplicação de formação de Estados na época), dos 286 tratados actualmente em vigor, apenas 61 dizem respeito a bacias internacionais, exactamente pelas dificuldades que acima enunciámos quanto às dificuldades de desenvolver modalidades de partilha e de protecção dos recursos hídricos. Pelo que o número e o objecto destes tratados resta ainda limitado e tão pouco é respeitado na íntegra pelos respectivos Estados signatários.

Apesar deste cenário um pouco nebuloso, foram desenvolvidos importantes princípios gerais de direito internacional (a maior parte de origem consuetudinária) em matéria de utilização partilhada dos recursos hídricos (utilização equitativa e razoável dos recursos partilhados; obrigação de não causar dano significativo; obrigação de cooperar, entre outros).

Se as convenções acima referidas faziam *jus* à primazia de preocupações económicas sobre a protecção e preservação dos recursos hídricos, as convenções de carácter mais geral, visam a protecção e a utilização das águas doces na sua globalidade, nomeadamente através da definição de alguns princípios de integração quanto à gestão dos recursos hídricos.

Essa gestão integrada deverá exprimir particularmente a ideia de que os recursos hídricos devem ser geridos de um modo holístico, coordenando e integrando todos os aspectos e funções da extracção de água, controlo de água e prestação de serviços relacionados com a água, de forma a trazer benefícios sustentáveis e equitativos para todos os que dependem deste recurso.

Esta ideia tem de facto uma aplicação muito concreta ao nível das bacias hidrográficas internacionais, na medida em que esta gestão integrada implica uma tentativa concertada de moderação das exigências competitivas ou conflituosas entre utilizadores. Implicando um processo dinâmico e interactivo que envolva uma consultoria em todos os sectores, um nível elevado de comunicação, e uma estruturação institucional, legal e financeira apropriada.

Por sua vez, esta gestão integrada dos recursos hídricos, tem levado à promoção da bacia hidrográfica internacional como unidade primordial de gestão.

Neste tipo de convenções a bacia hidrográfica internacional é entendida como a unidade mais viável de luta contra a poluição de forma integrada, à qual se tende ainda a agregar parcelas cada vez mais importantes de águas costeiras e marítimas.

A Convenção para Prevenção da Poluição Marítima Causada por Operações de Imersão Efectuadas por Navios e Aeronaves, concluída em Oslo em 15 de Fevereiro de 1972 (D.L. 491/72 de 6/12), em vista de se “(...) lutar contra a poluição dos mares por substâncias susceptíveis de colocar em perigo a saúde do homem, de afectar os recursos biológicos, a fauna e a flora marinhas, de prejudicar as possibilidades de recreio ou dificultar quaisquer outras utilizações legítimas do mar (...)” (artº 1º).



Com a Convenção de Oslo criou-se uma Comissão, composta por representantes de cada uma das Partes Contratantes, tendo por atribuições a aplicação e o desenvolvimento das disposições acordadas. O Decreto do Governo n° 20/87, de 13 de Maio, e os Decretos n°s 4/90, de 16 de Janeiro, e 13/92, de 20 de Fevereiro, aprovaram, para ratificação, sucessivas emendas a essa Convenção.

O Decreto n° 1/78, de 7 de Janeiro, aprovou, para ratificação, a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha de Origem Telúrica, concluída em Paris em 4 de Junho de 1974, tendo por objecto evitar-se a poluição do mar “(...) o que significa a introdução pelo homem, directa ou indirectamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, nele se compreendendo os estuários, conduzindo a consequências tais a pôr em perigo a saúde humana, a afectar os recursos biológicos e o ecossistema marinho, a prejudicar as possibilidades de recreio ou dificultar quaisquer outros usos legítimos do mar (...)” (art° 1°). Semelhantemente à Convenção de Oslo, também com esta se criou uma Comissão para efeitos da aplicação e desenvolvimento das disposições nela contidas. O Decreto n° 25/88, de 2 de Setembro, aprovou, para ratificação, emendas à Convenção de Paris.

Da fusão das duas Convenções celebrada em Paris em 22 de Setembro de 1992, resultou uma outra, designada por Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste abreviadamente Convenção OSPAR, que foi aprovada, para ratificação, pelo Decreto n° 59/97, de 31 de Outubro. A Convenção OSPAR criou uma Comissão com atribuições da mesma natureza das atribuídas por aquelas Convenções às respectivas Comissões.

Das Convenções celebradas relativamente à natureza (Ramsar, Washington, Berna e Bona), a que tem por âmbito as Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente como “Habitat” de Aves Aquáticas, concluída em Ramsar, no Irão, em 2 de Fevereiro de 1971, será a que implica mais considerações relativamente aos recursos hídricos. A Convenção Ramsar foi aprovada, para ratificação, pelo Decreto n° 101/80, de 9 de Outubro, tendo sido igualmente aprovadas, para ratificação, várias emendas pelo Decreto do Governo n° 33/84, de 10 de Julho, e pelo Decreto n° 34/91, de 30 de Abril. No n° 1 do seu art° 1° as zonas húmidas são definidas como “(...) áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa. (...)”. Nos termos do n° 1 do art° 8° “(...) a União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais assegurará as funções do bureau permanente ao abrigo desta Convenção, até que seja nomeada outra organização ou outro Governo pela maioria de dois terços de todas as Partes Contratantes. (...)”. Segundo o n° 2 do art° 9° “(...) qualquer membro das Nações Unidas ou de uma das suas instituições especializadas ou da Agência Internacional da Energia Atómica ou partidário do estatuto do Tribunal Internacional de Justiça pode tornar-se membro desta Convenção (...)”, sendo explicitados, em continuação, os modos de tal concretização.

### 2.1.3. Quadro Jurídico da União Europeia sobre Recursos Hídricos

Num quadro geográfico mais restrito - o espaço da União Europeia -, outro tipo de disposições foram criadas, de valor idêntico, se não superior, ao das disposições constantes nas convenções internacionais sobre recursos hídricos acima referidas. Desde já, pela particular importância que têm vindo a conceder às questões relacionadas in(directamente) com a qualidade da água com vista às suas variadas utilizações, o que não deixa de servir de exemplo, ou mesmo de modelo para as futuras convenções internacionais a serem desenvolvidas. Pois até ao presente, apenas a Convenção sobre o Direito dos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos dos da Navegação de 1997, regulamentou de forma mais específica as utilizações de todos os cursos de água, a qual, por mera falta de vontade política dos Estados, ainda não está em vigor.

Nesta análise comentar-se-ão os princípios orientadores da União Europeia em matéria de ambiente, as directivas mais relevantes no domínio das águas, e posteriormente à reforma com que essa mesma legislação comunitária se debate, através da entrada em vigor da Directiva 60/2000/CE, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água.

Se no plano internacional existe uma tendência geral para a codificação do direito das águas internacionais, bem como para o desenvolvimento de outros instrumentos de regulação suficientemente capazes de darem resposta às necessidades de protecção e de gestão sustentável, presentes e futuras, das águas internacionais,





no plano comunitário, o mesmo sentimento tem envolvido os trabalhos da União Europeia, nomeadamente pelas mãos das suas principais instituições: Parlamento Europeu, Comissão, e Conselho.

Se no Tratado de Roma não se faz menção às questões relacionadas com o ambiente, enquanto um dos objectivos a desenvolver pelas Comunidade Económica Europeia, já na década de 70 a mesma questão começa a ser enfatizada, cedo aparecendo as preocupações ligadas à protecção das águas. É no entanto com o Acto Único Europeu de 1986 que a questão é relançada, sendo oficialmente inscrita nos Artigos 130 R e T do Tratado, enquanto uma das acções a desenvolver pela UE. Na mesma senda dispõe o Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) no seu Artº130 R (Título XVI "Ambiente"), quando determina que a política da Comunidade em matéria de ambiente se deve pautar pelos princípios abaixo enunciados.

### 2.1.3.1. Direito Comunitário Derivado

Quanto ao Direito Comunitário Derivado (constituído pelas normas e actos emanados dos órgãos comunitários) o seu sistema de aplicação na ordem jurídica interna é o da aplicabilidade directa dos regulamentos e o do efeito directo das directivas, embora a CRP seja omissa quanto às últimas.

Os regulamentos, enquanto fonte principal de Direito Comunitário, constituem normas vinculativas para os Estados em todos os seus elementos, e são directamente aplicáveis na ordem jurídica interna. Não precisam por isso de obedecer aos pressupostos de recepção no direito interno, tal como acontece relativamente às convenções internacionais. Já as directivas obrigam o Estado quanto a um determinado resultado a alcançar, mas deixam às autoridades nacionais a liberdade quanto à forma e quanto aos meios de acção para chegar a esse resultado.

Para que este Direito Comunitário entre em vigor a nível nacional, é muitas vezes necessário que o Estado adapte a legislação, as estruturas e procedimentos administrativos, a fim de serem conformes aos regulamentos e directivas emanados da ordem jurídica internacional. Para assegurar o cumprimento destas normas comunitárias, a Comissão da União Europeia supervisiona a sua execução pelos Estados, quer através de meios mais informais quer através do recurso ao Tribunal de Justiça, o qual assegura em última instância o cumprimento do Direito Comunitário.

Quanto à hierarquia na ordem jurídica interna deste direito, entende-se que o Direito Comunitário - originário e derivado - prevalece sobre o direito interno, e portanto, é-lhe atribuído valor supraconstitucional.

### 2.1.3.2. Evolução do Direito Comunitário dos Recursos Hídricos

O normativo comunitário sobre os recursos hídricos, embora não seja tão extensível, quer ao nível espacial quer ao nível temporal, como é o caso do Direito Internacional congénere, tem produzido desde a década de 70 um conjunto de disposições de importância substancial para a melhoria das águas "partilhadas" dentro das fronteiras comunitárias.

Dentro deste acervo comunitário, é usual distinguirem-se três gerações, correspondentes aos vários estádios de evolução do direito comunitário nesta matéria. Assim, vejamos:



### *Directivas de Primeira Geração*

Dentro destas normas ditas de primeira geração, produzidas ao longo da década de 70, podem ainda distinguir-se dois grupos de normas - normas de qualidade e normas de emissão ou "normas combinadas"- caracterizadas sobretudo pela análise parcial dos aspectos ligados à água e à protecção dos ecossistemas em que elas se inserem.

#### *i) Normas de qualidade*

Este primeiro grupo de normas, visa estabelecer objectivos de qualidade. Esses objectivos são quantificados a partir dos poluentes admissíveis numa dada massa de água considerada, e deixam aos Estados a escolha dos meios para atingir esses objectivos.

São o caso das seguintes directivas: **Directiva 75/440/CEE** do Conselho de 16 de Junho de 1975, sobre a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável, a qual será revogada com efeitos sete anos a contar da entrada em vigor da futura Directiva-Quadro da Água; **Directiva 76/160/CEE** do Conselho de 8 de Dezembro de 1975, sobre a qualidade das águas balneares; **Directiva 80/778/CEE** do Conselho de 15 de Junho de 1980, sobre a qualidade da água para consumo humano; **Directiva 78/659/CEE** do Conselho de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes, a qual será revogada com efeitos treze anos a contar da entrada em vigor da Directiva-Quadro da Água; e da **Directiva 79/923/CEE** do Conselho de 30 de Outubro de 1979, sobre normas de qualidade das águas conquícolas, a qual será revogada com efeitos treze anos a contar da entrada em vigor da Directiva-Quadro da Água;

Grosso modo, podemos encontrar os seguintes pontos em comum nas directivas que acabámos de assinalar: é deixada à vontade dos Estados-membros a possibilidade de designar as águas sobre as quais as disposições destas directivas irão recair; são determinados parâmetros, para os quais valores-guia são fixados; estabelecem-se valores imperativos que a serem respeitados, constituem acima de tudo valores de orientação para os Estados-membros; é fixada a elaboração e execução de programas de saneamento ao nível nacional, com vista a alcançar os objectivos fixados pelas directivas referidas; os objectivos de qualidade preconizados pelas directivas, devem ser respeitados quer ao nível nacional quer ao nível transfronteiriço; para os objectivos de qualidade fixados, são previstas em cada uma das directivas, certas derrogações para os Estados-membros, sem que contudo, possam as mesmas negligenciar os imperativos da saúde pública; os Estados-membros deverão ainda adaptar ou criar novas disposições legislativas, regulamentares e administrativas para dar cumprimento a cada uma destas directivas e aos seus respectivos anexos.

Apesar deste esforço normativo, assistiu-se a um fracasso na aplicação das directivas relativas à qualidade das águas, devido não somente ao seu cumprimento pouco rigoroso pelos Estados-membros, mas também ao conteúdo imperfeito das mesmas.

#### *ii) Normas de emissão ou "normas combinadas"*

Este segundo grupo de normas visa fixar, com vista à protecção dos meios aquáticos, valores-limite de poluentes a rejeitar nas águas. Há ainda quem defenda que este grupo de normas - apesar de visar primordialmente a fixação de valores-limite de emissão- adopta uma abordagem entre normas que estabelecem valores-limite de emissão e normas que estabelecem objectivos de qualidade, designando-as como tal, por "normas combinadas". É este o caso da **Directiva 76/464 CEE**, bem como das suas directivas "filhas" sobre a rejeição de substâncias perigosas: **Directiva 80/68/CEE** do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra substâncias perigosas; **Directiva 82/176/CEE** do Conselho, de 22 de Março de 1982, relativa às normas de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos; **Directiva 83/513/CEE** do Conselho, de 26 de Setembro de 1983 relativa às descargas de cádmio; **Directiva 84/156/CEE** do Conselho, de 8 de Março de 1984 relativa às descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos; **Directiva 84/491/CEE** do Conselho, de 12 de Junho de 1984 relativa às normas de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano; **Directiva 86/280/CEE** do Conselho, de 12 de Junho de 1986 relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do Anexo da Directiva 76/464/CEE.



Para cada uma das substâncias perigosas, que as directivas acima citadas visam regulamentar, apontam-se as seguintes características comuns: definição de cada uma dessas substâncias; valores-limite para as normas de emissão; objectivos de qualidade para o meio aquático: enumerados no Anexo III de cada uma das directivas, e devendo ser respeitados na região afectada pelas descargas das substâncias que visam regulamentar; estabelecimento pelos Estados-membros de programas específicos para as descargas de algumas destas substâncias, tendo como objectivo comum evitar ou eliminar a poluição, nomeadamente através de medidas e técnicas mais apropriadas para assegurar a substituição, a retenção e a reciclagem desse tipo de substâncias; prazos para o cumprimento das condições previstas pelas autorizações concedidas pelas autoridades competentes dos Estados-membros, para as descargas existentes; métodos padrão de medição que permitam determinar o teor para cada uma das substâncias em causa nas descargas e no meio aquático; colaboração entre os Estados-membros, no caso de as descargas afectarem as águas de diversos Estados-membros; os Estados-membros devem ainda comunicar à Comissão o texto das disposições de direito nacional adoptadas no domínio das presentes directivas.

No que se refere às normas de emissão ou normas combinadas, também elas receberam uma fraca aceitação pelos Estados-membros. De facto, o volume de programas enviados à Comissão foi escasso, e muitos dos objectivos de qualidade para essas substâncias não foram estabelecidos. Acrescem, ainda, a este quadro, dificuldades quanto à fixação de valores-limite, de compatibilidade entre as normas de emissão com os objectivos de qualidade, de controlo sobre o cumprimento das disposições estabelecidas e das autorizações acordadas, bem como quanto aos métodos de medição fixados pelos Estados-membros.

### *Directivas de Segunda Geração*

As directivas que passamos a analisar, são consideradas normas de segunda geração pelo acréscimo de sensibilidade ambiental que apresentam relativamente às normas de qualidade, e pela abordagem mais imparcial dos conteúdos que visam legislar, no sentido de não se tratar separadamente problemas relacionados com o ecossistema no seu todo.

Verifica-se também, uma maior consolidação dos princípios orientadores da política comunitária em matéria de água. São elas: a **Directiva 91/271/CEE** do Conselho de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas, pela qual cabe aos Estados-membros estabelecer uma lista das *zonas sensíveis e das zonas menos sensíveis* que recebem águas tratadas); a **Directiva 91/676/CEE** do Conselho de 12 de Setembro de 1991, sobre a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, particularmente importante pela criação de programas de acção para as *zonas vulneráveis*, entendidas como as que drenam para águas poluídas ou susceptíveis de serem poluídas; e a **Directiva 96/61/CE** do Conselho de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, que prevê medidas destinadas a evitar e/ou reduzir as emissões dessas actividades para o ar, a água e o solo, incluindo medidas relativas aos resíduos, de modo a alcançar-se um nível elevado de protecção do ambiente considerado no seu todo.

Para além de disposições relativas a certas zonas especiais de protecção para determinados meios aquáticos, de sistemas de regulamentação e/ou de autorização prévia, de um controlo acrescido da Comissão (quer ao nível substancial, quer quanto à periodicidade das informações) sobre a aplicação destas directivas pelos Estados-membros, e de uma maior concertação quanto ao cumprimento dos objectivos preconizados ao nível transfronteiriço, e do acesso ao público a determinadas informações pertinentes quanto à aplicação efectiva dessas disposições (Directiva 96/61/CE), não existem outros pontos relevantes a salientar.

Quanto à aplicação destas directivas pelos Estados-membros, também aqui surgiram dificuldades. É o caso da Directiva 91/676/CEE e da Directiva 91/271/CEE, cujas disposições por elas fixadas, ficaram bastante aquém da aplicação pelos Estados-membros, devido à estipulação de objectivos e medidas, e prazos demasiadamente ambiciosos e financeiramente difíceis de concretizar.

Relativamente à Directiva 96/61/CE, ela teve o mérito de introduzir ao nível comunitário uma abordagem integrada da poluição de origem industrial.



### ***Reforma da Política Comunitária dos Recursos Hídricos e a Directiva-Quadro da Água***

Depois de duas tentativas de abordagem mais ou menos falhadas - uma na década de 70, e outra no início dos anos 90 - o que se deve imputar não só responsabilidades aos Estados-membros pela falta de cumprimento mas, também, a deficiências substanciais do normativo comunitário e ao escasso controle da Comissão - é de salientar o apelo lançado em 1995 pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu em favor de um novo exame da política comunitária da água. A Comissão responde a este apelo em Fevereiro de 1996 (COM(96)56 Final) sobre a necessidade de elaborar uma directiva quadro, que reformasse e eliminasse algumas incongruências e insuficiências do quadro comunitário sobre os recursos hídricos.

Uma proposta de directiva com vista a instituir um quadro de acção comunitário no domínio da água, apresentada pela Comissão em 26 de Fevereiro de 1997, vem dar início a este processo. Processo que, pelas dificuldades de harmonizar os vários (des)interesses dos Estados-membros, levou a múltiplas alterações da proposta inicial.

É sobre a Directiva que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água que se encerra esta breve abordagem ao Direito Comunitário dos recursos hídricos. Para isso, atende-se às inovações por ela introduzidas, em contraponto com o que foi analisado precedentemente.

Desde já, a Directiva-Quadro da Água tem o mérito de acrescentar ao normativo comunitário sobre recursos hídricos, um princípio fundamental para a sua gestão global: o da bacia hidrográfica ou bacia versante, como unidade de gestão, com vista a integrar os vários tipos de massas de águas acima referidos, bem como os ecossistemas que lhes estão associados e que deles dependem. Trata-se de um aspecto fundamental para uma regulamentação eficaz de luta contra a poluição, e que as anteriores directivas comunitárias não tinham apontado como princípio orientador de gestão.

Para a prossecução deste objectivo, a directiva estipula que os Estados-membros, devem identificar as bacias hidrográficas que se encontram no seu território, e inclui-las em regiões hidrográficas. Enquanto que para as bacias hidrográficas internacionais, os Estados-membros devem designar uma região hidrográfica internacional.

Os Estados-membros devem ainda garantir a elaboração de um Plano de Gestão de bacia hidrográfica, para cada região hidrográfica inteiramente situada no seu território.

Essa gestão integrada ao nível da bacia hidrográfica, passa pela protecção global das diversas massas de águas, onde se incluem as águas interiores, de superfície e subterrâneas, os estuários e as águas costeiras da União Europeia, e ainda as águas marinhas. Esta visão integrada das águas, e das interacções entre as águas interiores e marítimas, constitui um ponto importante desta directiva, já que o mesmo tinha sido esquecido na legislação comunitária anterior.

Esta protecção global dos recursos é também assegurada por uma “abordagem combinada” entre a fixação de valores limite de emissão para as substâncias poluentes e a fixação de objectivos de qualidade; bem como uma abordagem combinada entre objectivos de qualidade e objectivos de quantidade para as águas de superfície e subterrâneas.

Só uma “abordagem combinada”, que tenha em consideração as águas de superfície e as águas subterrâneas pode respeitar a sua interacção natural, quer ao nível qualitativo, quer ao nível quantitativo. Esta “abordagem combinada” passa ainda pela associação entre objectivos ambientais de qualidade da água e de redução da poluição na fonte. Para o efeito são utilizados meios específicos de controlo, designadamente: programas de monitorização das águas de superfície, subterrâneas e zonas protegidas, por forma a garantir uma análise coerente e exaustiva do estado das águas em cada uma das regiões hidrográficas, com base em parâmetros ecológicos e químicos, quantitativos e qualitativos; informação acrescida do público, nomeadamente quanto à implementação dos planos de bacia hidrográfica; e dever de informação à Comissão, que impõe aos Estados-membros o envio de cópias dos planos de gestão das bacias hidrográficas (e também o envio a qualquer outro Estado-membro directamente interessado), bem como de todas as actualizações posteriores.

É também instituído o princípio poluidor-pagador. Para o efeito prevê-se que todas as utilizações da água sejam objecto de uma análise económica, em que se tenha em linha de conta a amortização dos custos dos serviços hídricos; e que as políticas de estabelecimento de preços de água forneçam incentivos adequados



para que os consumidores utilizem eficazmente a água, e assim contribuam para os objectivos ambientais desta directiva.

Finalmente, a Directiva-Quadro da Água, ao proceder a uma avaliação da legislação comunitária preexistente, e ao introduzir este programa ambicioso, mas esperado, de medidas adequadas a uma verdadeira política de gestão global dos recursos hídricos, conduz a uma revisão das directivas analisadas, em especial as de primeira geração, primando pela revogação de umas, e pela subsistência de outras.

#### 2.1.4. Contexto Jurídico das Relações Bilaterais

À parte do Convénio entre Portugal e Espanha para Regular o Aproveitamento Hidroeléctrico do Troço Internacional do Rio Douro de 1927, os principais acordos relativos aos recursos hídricos luso-espanhóis datam da década de 70: Convénio Luso-Espanhol para Regular o Aproveitamento Hidroeléctrico dos Troços Internacionais do Rio Douro e seus Afluentes e Protocolo Adicional, ambos de 1964 - que revoga o Convénio de 1927 tal como figura no seu Artº25º - ; e Convénio entre Portugal e Espanha, para entre Portugal e Espanha, para Regular o Uso e o Aproveitamento Hidráulico dos Troços Internacionais dos Rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana, Chança e seus Afluentes e Protocolo Adicional, ambos de 1968. Estes dois convénios dizem respeito unicamente aos troços fronteirizos dos rios com vista à sua utilização para efeitos de produção hidroeléctrica, explicitando para cada um dos rios, quais os trechos fronteirizos a serem aproveitados respectivamente por Portugal e por Espanha. Tem por objectivo assegurar uma distribuição em partes equivalentes do potencial hidroeléctrico dos troços fronteirizos, sem que sejam muito visíveis considerações de ordem ambiental, e atendendo a uma lógica economicista dos recursos, pois o que prima nesta abordagem é a satisfação dos interesses dos Estados ribeirinhos.

A abordagem dos recursos, de forma mais ampla, em que se contemple todas as massas de águas de uma bacia hidrográfica, e um conjunto de utilizações mais alargado dentro dessa unidade de gestão, essa, foi esquecida até muito recentemente.

A utilização para fins hidroeléctricos regulada pelos convénios, obedeceu a certos princípios de Direito Internacional da Água, já referenciados anteriormente. Sendo de destacar, o princípio do uso razoável e equitativo dos recursos, pela sua aptidão para melhor satisfazer os interesses dos Estados ribeirinhos. É neste contexto que surge passado mais de 30 anos de longa espera, a Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, assinada em Albufeira em 30 de Novembro de 1998.

Não obstante a continuação em vigor dos Convénios de 1964 e 1968, a Convenção enquanto instrumento bilateral de cooperação entre Portugal e Espanha, para a protecção das águas superficiais e subterrâneas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres deles directamente dependentes, apresenta-se como um instrumento de grande valia, pela sua maior sensibilidade às questões ambientais que implicam um "aproveitamento sustentável" dos recursos. Para o efeito, a Convenção adopta e desenvolve os princípios e as normas de direito internacional e comunitário mais relevantes nesta matéria, que obrigam ambos os Estados.

Assim, relativamente ao quadro de direito internacional, ele é-nos oferecido pela Convenção sobre a Protecção e o Uso dos Rios Transfronteirizos de 1992, já analisada; e pela Convenção sobre a Avaliação de Impacto Ambiental num Contexto Transfronteirizo (Convenção de Espoo) de 1991. A primeira delas, ratificada por Portugal, mas não pela Espanha; e a segunda, ratificada pela Espanha, mas não por Portugal. Quanto ao Direito Comunitário, a Convenção segue de perto os objectivos da então Proposta de Directiva-Quadro da Água.

Para análise do enquadramento internacional e comunitário da Convenção Luso-Espanhola de 1998, far-se-á alusão aos textos internacionais e comunitários em que ela se insere.

##### 2.1.4.1. Convenção Bilateral Luso-Espanhola de 1998 à luz do mais Recente Regime Jurídico Internacional dos Recursos Hídricos

Quanto às relações bilaterais entre Portugal e Espanha em matéria de partilha das águas internacionais, também elas se enquadram dentro dos esforços que se têm vindo a empreender no âmbito da cena internacional. Há a referir que até muito recentemente os principais acordos relativos aos recursos hídricos luso-espanhóis tinham por objecto assegurar uma distribuição em partes equivalentes do potencial hidroeléctrico dos troços fronteirizos, sem que fossem muito visíveis considerações de ordem ambiental, e



atendendo-se sempre a uma lógica economicista e egoísta dos recursos, pois o que primava nesta abordagem era a satisfação dos interesses dos Estados ribeirinhos.

É neste contexto que surge a *Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas*, assinada em Albufeira em 30 de Novembro de 1998.

Não obstante a continuação em vigor dos Convénios de 1964 e 1968, a Convenção enquanto instrumento bilateral de cooperação entre Portugal e Espanha, constitui um inestimável avanço em relação aos anteriores convénios, pela sua maior sensibilidade às questões ambientais e por um "aproveitamento sustentável" dos recursos hídricos. Neste sentido, são desenvolvidas na Convenção de 1998, as disposições constantes quer no direito internacional mais recente - *Convenção sobre a Protecção e o Uso dos Rios Transfronteiriços* e a *Convenção sobre a Avaliação de Impacto Ambiental num Contexto Transfronteiriço* - quer no direito comunitário - em que são seguidos de perto os objectivos da *Directiva-Quadro da Água*.

É neste espírito que a convenção estende o seu objecto, quer quanto às massas de água a serem protegidas, quer quanto às utilizações a regulamentar. Para o efeito, são previstos mecanismos específicos de cooperação, que abrangem as águas superficiais e subterrâneas, bem como os ecossistemas aquáticos e terrestres que deles directamente dependem, assim como todas as actividades de aproveitamento dos recursos hídricos, em curso ou projectadas, em especial aquelas que sejam susceptíveis de causar "impactos transfronteiriços".

Esta protecção das águas internacionais partilhadas luso-espanholas é desenvolvida por um lado, com base no respeito pelos mais modernos princípios do Direito Internacional dos recursos hídricos, nomeadamente através da adopção do princípio do aproveitamento sustentável dos recursos hídricos, do princípio da precaução e do princípio da prevenção; e por outro por uma "abordagem combinada" dos aspectos qualitativos e quantitativos dos recursos ao nível das bacias hidrográficas luso-espanholas.

Em suma, já não se trata de dividir em termos equitativos e quantitativos os troços fronteiriços de forma contemplar a sua exploração para a produção hidroeléctrica por Portugal e Espanha, mas de preservar os mesmos - através de uma abordagem combinada entre componente qualitativa e quantitativa.

Quanto aos aspectos qualitativos, tem-se em conta, sobretudo, critérios ecológicos de qualidade das águas (de superfície e subterrâneas), bem como a coordenação de procedimentos para a prevenção e controlo da poluição produzida pelas descargas tóxicas e difusas nas águas transfronteiriças, e quando pertinente, a extensão desta medidas à poluição de origem terrestre dos estuários e águas territoriais e marinhas. De realçar ainda que a fixação destes objectivos de qualidade é combinada com a fixação de valores limite de emissão.

Quanto aos aspectos quantitativos, a Convenção trata de definir o regime de caudais necessário para garantir os níveis de qualidade requeridos, com vista a garantir os usos actuais e previsíveis, continuando-se a aplicar na matéria, o regime fixado nos Convénios de 1964 e 1968. As Partes devem ainda assegurar que no seu território, a gestão das infra-estruturas hidráulicas seja feita de modo a garantir o cumprimento dos caudais fixados. Também em situações excepcionais - incidentes de poluição accidental, cheias, secas e escassez de recursos- são fixadas medidas para prevenir e mitigar os efeitos dessas situações.

Estas medidas são asseguradas através de obrigações concretas ao nível procedimental, nomeadamente através da permuta de informação, consulta sobre impactos transfronteiriços, e avaliação de impactos transfronteiriços.

#### 2.1.4.2. Carácter mais amplo do Objecto da Convenção de 1998

Tal como era desejável, a Convenção de 1998 reveste-se de um carácter mais alargado, quer ao nível das massas de águas protegidas, quer ao nível das utilizações que regulam. O quadro de cooperação por ela instituído, abrange as águas superficiais e subterrâneas, bem como os ecossistemas aquáticos e terrestres deles directamente dependentes, bem como todas as actividades de aproveitamento dos recursos hídricos, em curso ou projectadas, em especial aquelas que sejam susceptíveis de causar "impactos transfronteiriços". Esta preocupação com o impacto transfronteiriço de determinadas actividades, é idêntico ao previsto na Convenção de Espoo e na Convenção de Helsínquia. Este estudo dos impactos transfronteiriços das actividades transfronteiriças luso-espanholas, é de extrema importância para Portugal.



### 2.1.4.3. Princípio do Aproveitamento Sustentável, Princípio da Precaução e Princípio da Prevenção

A Convenção faz *jus* aos princípios mais modernos do Direito Internacional das Águas, sobretudo àqueles constantes na Convenção de Espoo e na Convenção de Helsínquia. É nestes princípios que se fundam os mecanismos de cooperação entre os Estados ribeirinhos luso-espanhóis. A este nível prevê-se o “aproveitamento sustentável” dos recursos hídricos de forma a que permita satisfazer as necessidades das gerações actuais sem comprometer a capacidade das gerações vindouras a satisfazerem as suas próprias necessidades.

O princípio da precaução é assegurado através de consultas e avaliação de impactos transfronteiriços. Dessas consultas decorre que, no caso de haver um impacto transfronteiriço, as Partes devem suspender, total ou parcialmente, durante um período a definir conjuntamente, a execução do projecto. E, tratando-se de actividades em curso, as Partes abstêm-se de executar as medidas que impliquem um agravamento da situação. Enquanto da avaliação dos impactos transfronteiriços, as Partes, no seio da Comissão, determinam quais os projectos e as actividades que, sendo susceptíveis de provocar impactos transfronteiriços, e em função da sua natureza, dimensão e localização, devem ser sujeitos a monitorização dos seus efeitos.

Já o princípio de prevenção, é assegurado por medidas técnicas, jurídicas, administrativas (ou outras) com vista a: alcançar o bom estado das águas; prevenir a degradação das águas e controlar a poluição; prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os impactos transfronteiriços; assegurar que o aproveitamento dos recursos hídricos das bacias hidrográficas luso-espanholas seja sustentável; prevenir, eliminar, mitigar ou controlar os efeitos das situações excepcionais de seca e de cheia, e os incidentes de poluição accidental; entre outros.

Em suma, já não se trata de dividir em termos equitativos e quantitativos os troços fronteiriços de forma contemplar a sua exploração para a produção hidroeléctrica por Portugal e Espanha, mas de preservar os mesmos - através de uma abordagem combinada entre componente qualitativa e quantitativa - para um aproveitamento sustentável dos recursos hídricos luso-espanhóis. O que passa também, por uma remodelação do princípio da utilização razoável e equitativa dos recursos, em que o mesmo passa a ser norteado por preocupações de índole ambiental, e respeitando uma visão ecossistémica dos mesmos.

### 2.1.4.4. "Abordagem Combinada" dos Aspectos Qualitativos e Quantitativos dos Recursos ao Nível da Bacia Hidrográfica

Na senda do adoptado pela Convenção de Helsínquia e pela Directiva-Quadro da Água, esta protecção dos ecossistemas de forma equilibrada e duradoura passa pela adopção da bacia hidrográfica como unidade fundamental de gestão. É a este nível- o da bacia hidrográfica internacional - que a Convenção preconiza através da coordenação de planos de gestão e de programas de medida, a protecção e aproveitamento sustentável dos recursos, acolhendo sobretudo para o efeito as disposições e prazos estabelecidos na Directiva-Quadro da Água.

Ao nível qualitativo são fixadas nomeadamente: medidas de qualidade das águas com vista a alcançar o seu bom estado ou no caso das águas com regimes hidrológicos modificados pela actividade humana ou artificiais, um bom potencial ecológico; prevenção da degradação das águas subterrâneas e melhorar a sua qualidade com vista a alcançar o seu bom estado; assegurar o cumprimento de todas as normas e objectivos de qualidade das águas classificadas, segundo o direito comunitário; coordenação de procedimentos para a prevenção e controlo da poluição produzida pelas descargas tóxicas e difusas nas águas transfronteiriças, e quando pertinente, a extensão desta medidas à poluição de origem terrestre dos estuários e águas territoriais e marinhas adjacentes. De realçar ainda que a fixação destes objectivos de qualidade é combinada com a fixação de valores limite de emissão.

Ao nível dos aspectos quantitativos das águas, a Convenção trata de definir o regime de caudais necessário para garantir os níveis de qualidade acima identificados, com vista a garantir os usos actuais e previsíveis, continuando-se a aplicar na matéria, o regime fixado nos Convénios de 1964 e 1968. As Partes devem ainda assegurar que no seu território, a gestão das infra-estruturas hidráulicas seja feita de modo a garantir o cumprimento dos caudais fixados. Também em situações excepcionais - incidentes de poluição accidental, cheias, secas e escassez de recursos- são fixadas medidas para prevenir e mitigar os efeitos dessas situações.



### 2.1.4.5. Controlo da Aplicação Efectiva da Convenção

A cooperação entre as Partes é feita através de obrigações concretas ao nível procedimental, nomeadamente através:

- Permuta de informação disponível sobre as matérias da Convenção e dos dados e registos a ela relativos, designadamente ao nível das actividades susceptíveis de causar impactos transfronteiriços nas mesmas;
- Consulta sobre impactos transfronteiriços, que impõe às Partes deveres precisos nesta matéria, os quais não sendo cumpridos, se lhes aplica as formas de responsabilidade de acordo com o direito internacional e comunitário aplicáveis;
- E finalmente, a avaliação de impactos transfronteiriços, que deverá ter em conta as disposições das directivas comunitárias relativas à avaliação de impacto ambiental, em particular as Directivas 85/337/CEE e 97/11/CE, e suas alterações, bem como as normas de direito internacional vigente entre as Partes. Para o efeito, devem as Partes identificar os projectos e actividades que, em função da sua natureza, dimensões e localização, devem ser sujeitas a avaliação de impacto transfronteiriço.

Por último, ao nível institucional, são criadas - enquanto órgãos de cooperação para a aplicação efectiva desta convenção - a Conferência das Partes e a Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção. Esta sucede nas atribuições e competências da Comissão dos Rios Internacionais, e é o órgão privilegiado de resolução das questões relativas à interpretação e aplicação da Convenção.

### 2.1.5. Quadro Legal Nacional

O quadro legal de âmbito nacional sistematiza-se, segunda a sua natureza, nas três áreas seguintes:

- Do conjunto de instrumentos jurídicos utilizados no direito da protecção da água para prosseguir os seus fins;
- Dos principais procedimentos administrativos conducentes a decisões relevantes em matéria de recursos hídricos;
- Das várias entidades administrativas competentes em matéria de planeamento e gestão de recursos hídricos, assim como as suas atribuições, competências e ligações orgânicas e funcionais.

que se intrusam visando a gestão integrada dos recursos hídricos e cuja análise se apresenta nos pontos que se seguem.

#### 2.1.5.1. Instrumentos Jurídicos

A protecção da qualidade da água - e, conseqüentemente, da qualidade global do ambiente - assim como a prossecução dos restantes objectivos do sistema jurídico de gestão dos recursos hídricos, faz-se actualmente por duas vias *complementares*: a regulamentação *directa* e a regulamentação *indirecta* de condutas. A primeira possibilidade representa uma solução *público-ingerente* em que a qualidade do ambiente é definida através de uma política de «*comando e controlo*». Tal tarefa é essencialmente levada a cabo por normas jurídico-públicas que restringem, condicionam ou proíbem determinadas actividades humanas ambientalmente relevantes. De acordo com este modelo instrumental - que caracteriza o essencial do actual direito do ambiente português - o sistema jurídico, por um lado, fixa um determinado *padrão de qualidade* dos recursos hídricos, recorrendo, por outro lado, a instrumentos de tutela *preventiva* e *repressiva* para garantir a efectividade de tais regras.

Note-se, todavia, que os actuais sistemas de controlo da qualidade da água tendem a basear-se em modelos instrumentais complexos, recorrendo também a mecanismos de regulamentação indirecta. Nesta última via, o legislador, em vez de impor determinadas condutas, limita-se a conceder *incentivos* aos utilizadores do ambiente para que as adoptem.

O objectivo, essencial, do presente estudo é o de procurar caracterizar os traços estruturantes do actual *modelo instrumental* do sistema jurídico de gestão de recursos hídricos português, identificando, concomitantemente, as suas principais patologias e disfunções.





### ***Os Instrumentos Directos de Regulação***

#### **a) As principais normas de qualidade do sistema de gestão de recursos hídricos português**

aa) Normas de qualidade gerais: o regime jurídico previsto no DL n.º 236/98, de 1 de Agosto.

No actual sistema jurídico-ambiental português as normas de qualidade da água constam, essencialmente, do DL n.º 236/98, de 1 Agosto. Tal diploma aplica-se a todas as águas sob jurisdição portuguesa com excepção daquelas que são objecto de um regime especial.

A qualidade da água é fixada *em função de vários usos identificados* e exprime uma *compatibilização entre interesses de aproveitamento humano e os interesse na preservação da capacidade funcional ecológica*.

No actual regime jurídico são identificados os seguintes usos (art. 2º DL n.º 236/98, de 1 Agosto):

- Águas para consumo humano;
- Águas doces superficiais destinadas à produção de água para consumo humano;
- Águas subterrâneas destinadas à produção de água para consumo humano;
- Águas de abastecimento para consumo humano;
- Águas para suporte da vida aquícola:
- Águas doces superficiais para fins aquícolas – águas piscícolas;
- Águas do litoral e salobras para fins aquícolas águas conquícolas
- Águas do litoral e salobras para fins aquícolas - águas piscícolas;
- Águas balneares;
- Águas de rega.

Contudo, quando o uso de determinados recursos hídricos não pode ser sujeito a prévio licenciamento – como, por exemplo, no que respeita às águas para suporte da vida aquícola e às águas balneares (cfr. arts. 33º, 41º e 51º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto) - a articulação entre a classificação e o licenciamento deixa de ser possível. Em tais casos, a função preventiva da classificação reforça-se porque a utilização do meio hídrico não é (re)avaliada no procedimento de licenciamento.

Note-se, também, que as entidades competentes e o procedimento de classificação respectivo variam em função do uso. Assim, a dispersão das entidades públicas com responsabilidade neste ponto do sistema pode acarretar problemas significativos de articulação, coordenação e priorização dos vários usos.

ab) Normas de qualidade especiais para determinadas substâncias perigosas

Para além da definição da qualidade em função do uso do recurso, o sistema jurídico determina parâmetros de qualidade *especiais* para determinadas substâncias perigosas independentemente do uso do meio hídrico afectado. Trata-se, designadamente, das regras previstas no art. 66º do DL n.º 236/98 (anexo XIX lista I), mas que ainda não estão em vigor porque ainda não foram enunciadas em diploma específico.

É, também, o caso das normas previstas no DL n.º 506/99, de 20 de Novembro - do anexo XIX lista II e também das normas de qualidade especiais fixadas nos DL n.º 52/99 de 20 de Fevereiro (Valores limite e objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio de sectores que não o de electrólise dos cloretos alcalinos), DL n.º 53/99 de 20 de Fevereiro (Valores limite e objectivos de qualidade para as descargas de cádmio), DL n.º 54/99 de 20 de Fevereiro (Valores limite e objectivos de qualidade para as descargas de hexaclorociclo-hexano)DL n.º 55/99 de 20 de Fevereiro 56/99 de 26 de Fevereiro (Valores limite e objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas), alterado pelo DL n.º 390/99 de 30 de Setembro e DL n.º 431/99 de 22 de Outubro (Valores limite e objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos).

ac) Regras gerais

As regras gerais constam do Capítulo VI do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto e aplicam-se a todas as descargas de águas residuais em:



- Águas superficiais e do litoral;
- Águas territoriais;
- Águas subterrâneas;
- Solo;
- Colectores (art. 63º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto).

Caso não exista PBH permite-se à DRAOT competente fixar normas de descarga mais exigentes do que as que resultariam da aplicação do disposto no n.º 1 do art. 64º, entendendo-se que tal restrição é justificada, nomeadamente, quando o meio receptor está classificado como zona sensível nos termos do DL n.º 152/97, de 19 de Julho, ou como zona vulnerável nos termos do DL n.º 235/97, de 3 de Setembro, ou como Reserva Agrícola Nacional, ou quando o meio receptor estiver situado em área designada para protecção de *habitats* ou, enfim, quando a poluição originada possa ter efeitos a longa distância ou transfronteiriços (n.º 4,5, e 6 do art. 64º).

ad) Normas de descarga especiais

O DL n.º 152/97, de 19 de Junho, versão do DL n.º 348/98, de 9 de Novembro, transpõe para o direito interno as Directivas 91/271/CEE do Conselho de 21 de Maio e n.º 98/15/CE da Comissão, de 9 de Novembro, prevendo um regime jurídico especial no que respeita às *descargas de águas residuais urbanas*.

Tal regime, traduz-se na fixação de normas de descarga especiais previstas no diploma e fundamentalmente na imposição de formas tratamento específicas (art.º 5º). Quer as normas de descarga quer as obrigações de tratamento variam em função da sensibilidade da área de descarga, a qual está delimitada no próprio diploma (Anexo II).

Tendo presente que a gestão e exploração de sistema de drenagem de águas residuais urbanas é uma atribuição municipal – prosseguida pela administração directa ou indirecta – o diploma consagra um conjunto de normas tarefa impondo um calendário para sua execução.

Esclarece-se, contudo, que a aplicação das regras constantes do presente diploma não pode prejudicar a qualidade determinada pelo DL n.º 236/98 (art1º) /2) Isto significa que no acto de licenciamento devem ser fixadas normas de descarga que não só cumpram as regras especiais do DL n.º 152/97, de 19 de Junho, mas que também assegurem o cumprimento de todos os parâmetros gerais de qualidade das águas.

Um outro conjunto de regras onde se prevêm normas de descarga especiais consta do DL n.º 235/97, de 3 de Setembro e legislação complementar sobre poluição causada por nitratos de origem agrícola utilizados normalmente na agricultura intensiva. Tal regime transpõe a Directiva n.º 91/676/ do Conselho, de 12 de Dezembro, estatuinto, por um lado, um conjunto de normas tarefa para a Administração Pública, e aprovando, por outro lado, um conjunto de orientações não vinculativas dirigidas aos particulares (Código de Boas Práticas Agrícolas).

De entre as normas destinadas à Administração Pública são especialmente importantes: a obrigação de identificação mediante Portaria das zonas poluídas por nitratos e susceptíveis de serem poluídas, bem como de zonas vulneráveis (art. 4º) e a obrigação de realização de programas de acção (aprovados por portaria) para aplicação às zonas vulneráveis, onde constem, *inter alia*, as normas do Código de Boas Práticas Agrícolas que se tornam obrigatórias.

Deste modo, as normas de descarga imperativas que visam debelar este tipo de poluição hídrica originada por fontes difusas só vêm a constar dos diplomas regulamentares, o que pode afectar a eficácia do regime jurídico.

Os DL n.º 52/99, de 20 de Fevereiro, n.º 53/99, de 20 de Fevereiro, n.º 54/99 de 20 de Fevereiro, n.º 55/99, de 20 de Fevereiro, n.º 56/99, de 26 de Fevereiro (alterado pelo DL n.º 390/99 de 30 de Setembro) e n.º 431/99, de 22 de Outubro prevêm normas de descargas especiais para alguns tipos de elementos tóxicos.

Tais regras são muito semelhantes impondo normas de descarga específicas previstas no diploma. Todavia tais regras constituem um *padrão mínimo* a aplicar imediatamente às instalações existentes visto que o diploma impõe que quanto às novas instalações estas recorram às *melhores técnicas disponíveis*. Assim, a



determinação das normas de descarga aplicável deve ser feita pela Administração através da identificação da tecnologia mais eficaz e eficiente utilizada no mesmo sector económico.

Este recurso ao conceito de «*melhores técnicas disponíveis*» traduz uma relativa inovação no direito da água português e representa, de alguma forma, o afloramento de uma tendência que depois se veio a consolidar com a publicação do DL n.º 194/2000, de 21 de Agosto, sobre prevenção e controlo integrado de poluição

Todavia, o conceito previsto é demasiado vago e impreciso visto que não há qualquer densificação da cláusula geral. Actualmente, parece que a norma em causa deve ser concretizada tendo em conta o disposto no DL n.º 194/2000, de 21 de Agosto.

ae) Normas de descarga sectoriais previstas em contratos de promoção ou de adaptação ambiental

O actual sistema de gestão de recursos hídricos português permite que as normas de descarga gerais sejam derogadas mediante a celebração de contratos entre a Administração e Associações representativas de um determinado sector de actividade económica. Tais contratos podem ter por objecto a definição de normas de descarga mais exigentes ou de normas de descarga menos exigentes. No primeiro caso denominam-se contratos de promoção ambiental (art. 68º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto), no segundo de adaptação ambiental (art. 78º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto).

Tais normas são aprovadas por Portaria conjunta do Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território e do ministro responsável pelo sector de actividade económica em causa.

Até hoje não se recorreu à figura do contrato de promoção ambiental. A utilização dos contratos de adaptação ambiental tem, pelo contrário, caracterizado o direito da protecção da água, abrangendo um número muito significativo de sectores económicos.

Contudo, como não se prevêem sanções efectivas para o incumprimento do contrato mais graves do que aquelas que são aplicáveis para as infracções não enquadradas pelo contrato, tais instrumentos têm servido na prática como forma de concessão de uma *moratória*, de eficácia e justificação axiológica questionáveis que acarreta uma forte erosão do princípio da legalidade.

**b) Normas de qualidade e de descarga (definição dos estado de qualidade) previstas em instrumentos normativos de planeamento.**

A definição do estado de qualidade da água pode resultar complementarmente da aplicação de um conjunto de normas de qualidade e de descarga cujo âmbito de aplicação é circunscrito a uma determinada zona espacial. Tais regras visam normalmente fixar parâmetros de qualidade da água mais exigentes do que os que resultam da aplicação do sistema geral, em função das características específicas de um bem jurídico especialmente delimitado.

Trata-se por exemplo das regras que podem estar contidas nos regulamentos de áreas protegidas relativas à fixação da qualidade da água e à delimitação de parâmetros de descarga (cfr. DL n.º 19/93, de 22 de Setembro na versão do DL 227/98, de 17 de Agosto).

Note-se, por fim, que os PBH podem prever normas de qualidade e de descarga, embora o seu âmbito temporal e a sua forma (Decreto Regulamentar) possam fazer suscitar algumas dúvidas sobre tal função.



### ***Os Instrumentos de Tutela***

Como vimos nos pontos anteriores o sistema de protecção e gestão de recursos hídricos recorre, para assegurar o seu objectivo fundamental, a um conjunto de normas cuja função é, precisamente, a de delimitar qual o *estado de qualidade* adequado da água enquanto bem jurídico-ambiental. Tais regras - ao precisar os contornos de um bem jurídico já esboçado no texto constitucional - conferem *positividade* a um determinado desígnio axiológico-ambiental e impõem adopção de determinadas condutas conformes com esse *estado*, mas não asseguram, só por si a sua efectividade.

É, assim, necessário que tais comandos normativos sejam complementados com um outro conjunto de normas funcionalmente dirigidas a assegurar a sua *efectividade*. Essas normas configuram meios de *tutela jurídico-pública* e podem talvez ser designados como meios ou instrumentos de tutela. Uma possível classificação tende a distinguir:

- *Instrumentos de tutela preventivos*, funcionalmente concebidos para evitar a ocorrência de disfunções ambientais;
- *Instrumentos de tutela repressivos*, que actuam depois de se verificar a ocorrência de uma infracção de modo a *punir* o responsável, a *indemnizar* o dano e fazer *cessar a actividade ilícita*;
- *Instrumentos de recolha e tratamento de informação sobre a gestão de recursos hídricos*.

Nos *instrumentos de tutela preventivos* incluem-se:

#### **a) Licenciamento de usos de recursos hídricos**

O meio de tutela preventiva mais comum do direito do ambiente e consequentemente do sub-sistema de gestão dos recursos hídricos é o *licenciamento* de actividades que convoquem um *risco* de perturbação do estado de qualidade da água.

No actual sistema, são sujeitos a licenciamento os usos do domínio hídrico elencados no art. 3º do DL n.º 46/94, de 22 de Fevereiro e legislação complementar. Trata-se, assim, de uma metodologia ancorada no licenciamento do uso e não da actividade económica que lhe está subjacente.

#### **b) Avaliação de impacto ambiental e prevenção e controlo integrado da poluição**

No que respeita a algumas actividades económicas que podem exigir a utilização de recursos hídricos, a avaliação preventiva dos efeitos ambientais é realizada através de um sub-procedimento de avaliação de impacto ambiental – nos termos previstos no DL n.º 69/2000, de 3 de Maio - ou do sub-procedimento de prevenção e controlo integrado de poluição – de acordo com o disposto no DL n.º 194/2000, de 21 de Agosto - que se insere no procedimento administrativo de licenciamento dessa mesma actividade .

#### **c) Normas injuntivas**

O conjunto de meios de tutela preventivos é complementado com normas jurídicas que impõem *directamente* determinadas condutas aos particulares com vista a assegurar a qualidade dos recursos hídricos.

Tais regras podem ter um âmbito de aplicação geral ou ser circunscritas a um determinado local no espaço (trata-se por exemplo das restrições e condicionamentos previstos nos planos de bacia hidrográfica (PBH) planos de ordenamento das áreas protegidas (POAP), planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas (POAAP), planos de ordenamento da orla costeira (POOC), entre outros).

##### ca) Normas proibitivas

Uma primeira categoria de regras deste tipo proíbe aos utilizadores da água determinados actos ou actividades que perturbem ou criem um risco *desrazoável* de perturbação de um estado de qualidade jurídico-ambiental.

Trata-se, por exemplo, da norma prevista no art. 67º do DL n.º 236/98 que proíbe a introdução nas águas subterrâneas e no solo de determinadas substâncias perigosas, ou do art. 10º n.º 2 do DL n.º 152/97, de 19 de Julho que impede a descarga de lamas em águas de superfície.

Ou de um conjunto muito diversificado de regras que constam dos planos de ordenamento das albufeiras classificadas (proibições e restrições de pesca, navegação e outros usos do domínio hídrico- cfr. DDR n.º



2/88, de 20 de Janeiro) ou dos planos de ordenamento da orla costeira (cfr. DL n.º 309/93, de 2 de Setembro).

Devem, por outro lado, referir-se as servidões administrativas que condicionam o uso do solo no domínio público hídrico proibindo determinado tipo de construções e condicionando outras (cfr. Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro). Trata-se, todavia, de um dos pontos do sistema que revela maior grau de desadequação aos objectivos do direito de protecção da água, sendo evidentes problemas de desarticulação com o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional, problemas institucionais e problemas procedimentais (ex: a dificuldade de delimitação da propriedade dos terrenos do domínio hídrico) que têm impossibilitado uma gestão correcta de tais zonas.

Note-se, também, que o recurso a normas proibitivas é necessário quando as actividades em causa não podem ser objecto de licenciamento de modo eficiente e eficaz. É justamente o que sucede, em grande medida, com a poluição proveniente de algumas fontes *difusas* (ex: nitratos utilizados nas explorações agrícolas).

#### cb) Normas preceptivas

A par das normas que impõem uma conduta negativa, integram o sistema jurídico normas que determinam a prática de uma conduta positiva: normas preceptivas. Tal tipo de regra está normalmente associado ao procedimento de licenciamento de utilizações do domínio hídrico, impondo a obrigação de recorrer a determinados meios técnicos (utilização da melhor tecnologia disponível, por exemplo) como forma de controlo adequado da poluição.

Também são comuns, no actual sistema jurídico, normas que impõem determinadas condutas às autoridades jurídico-públicas com competência na gestão de recursos hídricos, configurando assim *normas tarefa* para a Administração. Em regra tais comandos constam de instrumentos de planeamento, mas também integram comandos normativos incluídos em instrumentos não programáticos, como por exemplo o DL n.º 152/97, de 19 de Julho onde se prevê a obrigação de garantir o pleno funcionamento do sistema de drenagem de águas residuais urbanas num determinado calendário (art. 4º).

### ***Instrumentos de Tutela Repressivos***

#### **a) Responsabilidade administrativa**

O Estado é, como se notou, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, responsável pela defesa e prossecução do interesse público ambiental (arts. 9º alíneas d) e e) e 66º n.º 1 da CRP). Para realizar tal tarefa, a Administração pública dispõe, não só instrumentos jurídicos de natureza essencialmente *preventiva* mas também instrumentos jurídicos de natureza *repressiva*.

Deste modo, a Administração pública tem o poder/dever de praticar determinados actos administrativos de natureza *sancionatória* que visam solucionar uma *situação jurídico ambiental de natureza patológica*, provocada pela inobservância ou violação de normas ambientais.

No que respeita à protecção e gestão de recursos hídricos, são relevantes, as sanções administrativas gerais do direito do ambiente, embora algumas mereçam por parte do legislador uma configuração especial. Assumem particular importância as seguintes:

- A redução ou suspensão da laboração das actividades geradoras de poluição (alínea i) do n.º 1 do art. 27º e n.º 1 do art. 35º da LBA);
- A transferência de estabelecimentos (art. 36º da LBA);
- A declaração de zonas críticas e situações de emergência (art. 34º da LBA);
- A indemnização administrativa de danos ao ambiente (art. 48º da LBA);
- As contra-ordenações ambientais (art. 47º da LBA).

#### **b) Responsabilidade contra-ordenacional**



Deve, contudo, notar-se que o ilícito de mera ordenação social é o instrumento sancionatório de natureza repressiva com maior expressão prática no actual sistema de gestão dos recursos hídricos.

Poderá mesmo afirmar-se que é actualmente o único meio sancionatório com uma *aplicação significativa* no que respeita à tutela de bens ambientais públicos e colectivos, visto que os casos de responsabilidade civil e penal são ainda pouco expressivos. Sucede, todavia, que as contra-ordenações ambientais ainda revelam algumas disfunções que afectam claramente a sua eficácia sancionatória. Referimo-nos, em especial,:

- À desadequação do montante de algumas coimas, que em muitos casos são inferiores ao benefício económico resultante da infracção;
- Às dificuldades em matéria de prova causadas pelas características do meio receptor;
- À não utilização e à desadequação das sanções acessórias,
- À violação do princípio da legalidade por parte das entidades competentes que não aplicam as sanções a que estão obrigadas;
- Às disfunções institucionais resultantes de competências sancionatórias concorrentes.

### c) Responsabilidade civil

O princípio geral de que os danos ecológicos e os danos ambientais são reparáveis tem no direito português dignidade constitucional. Na realidade, o artigo 52º, nº3, da Constituição consagra, no âmbito do direito de acção popular, *o direito de requerer para o lesado ou lesados a indemnização dos danos ao ambiente*. A norma constitucional encontra-se hoje concretizada na legislação ordinária, desde logo no regime jurídico da participação procedimental e da acção popular aprovado pela Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto (LAP), enquanto prevê, nos artigos 22º e 23º, situações de responsabilidade por danos ao ambiente.

Sucede, todavia, que, no caso português, a estrutura de imputação indicada - apesar de ser das mais completas do nosso direito do ambiente - não soluciona alguns problemas fundamentais como:

- A prova do *nexo de causalidade*,;
- O concurso de imputações;
- A *delimitação da eficácia espacial e temporal das normas*,
- O *acesso à informação sobre as circunstâncias do dano* pelos lesados;
- O *concurso entre pretensões indemnizatórias*, entre outros,

não dando assim uma resposta adequada aos problemas fundamentais da responsabilidade por danos à qualidade da água.

Acresce que se não define um círculo de responsáveis adequado e se vem a basear a responsabilidade na *culpa*, contrariando de modo injustificado o princípio geral da responsabilidade pelo *risco* em matéria de danos ecológicos, previsto no art. 41º da LBA e na generalidade dos textos internacionais.

### d) Responsabilidade penal

A revisão de 1995 do Código Penal veio criar o crime de danos contra a natureza (art. 278º do Código Penal) e o crime de poluição (art. 279º do Código Penal), os quais constituem verdadeiros crimes ecológicos por protegerem a qualidade do ambiente de forma directa.

Assim, ao contrário do que sucedia até então, o ambiente é agora tutelado em si mesmo, independentemente da existência de qualquer perigo ou lesão para bens pessoais ou patrimoniais do homem. Em ambos os tipos de crime, o legislador exige que o dano ou o risco da sua verificação ocorra em consequência da violação de normas ambientais que integram os conceitos indeterminados previstos no tipo.

De entre os dois tipos de crime o de poluição é inquestionavelmente aquele que oferece maior interesse em matéria de protecção de recursos hídricos, visto que possibilita a determinação pela administração de determinadas condutas sob cominação de responsabilidade penal.

### *Instrumentos de Recolha e Tratamento de Informação*



**a) Obrigações de auto-controlo**

Como se sabe, o instrumento paradigmático utilizado para tal fim no direito do ambiente traduz-se em obrigar o próprio utilizador a se auto-controlar, de acordo com determinada metodologia imposta pela lei, impondo depois o envio da informação para a Administração. É justamente este o instrumento mais utilizado no direito português (cfr. art. 22º, 69º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto e art. 12º do DL n.º 152/97 de 19 de Junho).

**b) Direitos e deveres de inspecção, controlo e monitorização da Administração**

Complementarmente, prevêem-se direitos e deveres de inspecção e controlo pela Administração (art.º 8º, 16º do DL n.º 236/98 sobre o modo e frequência da amostragem de águas doces superficiais destinadas à produção de água para consumo humano).

**c) Deveres de informação dos utilizadores**

Um outro exemplo de norma cuja função é permitir a recolha de informação consta do art. 11º do DL n.º 47/94, de 22 de Fevereiro

**d) Obrigação de tratamento, sistematização e comunicação interna da informação pela Administração Pública**

Normalmente as regras sobre o tratamento da informação estão associadas a normas sobre a publicitação de relatórios não existindo um coerente de princípios sobre esta matéria.

As regras sobre circulação da informação entre instituições da Administração Pública são relativamente escassas no direito de protecção da água português. Um exemplo consiste na obrigação de comunicação pelas DRAOT ao INAG das licenças de descarga de águas residuais (cfr. n.º 9 do art. 65º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto)

**e) Obrigações de publicitação da informação pela Administração Pública**

A lei prevê determinadas normas que obrigam a Administração a sistematizar e publicitar a informação recolhida, como por exemplo, a obrigação de realizar os Relatórios sobre a aplicação do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto previstos nos arts. 11º, 19º, 37º, 46º e 56º do mesmo diploma. Ou a obrigação da entidade gestora do sistema de publicitar os resultados obtidos com as análises da água para consumo humano através de editais e publicação na imprensa regional (art. 22º, n.º 6 do DL n.º 236/98).

***Instrumentos Indirectos de Regulamentação***

**a) Instrumentos financeiros e fiscais**

De entre os instrumentos indirectos assumem particular relevância os *financeiros e fiscais*, como as taxas ambientais e os impostos ambientais (v. alínea r) do n.º 2 do art. 27º da LBA), os subsídios (v. alínea j) do n.º 2 do art. 27º da LBA), os benefícios fiscais, os empréstimos a fundo perdido e os empréstimos com taxas bonificadas.

No actual sistema de gestão dos recursos hídricos pode notar-se um recurso a mecanismos financeiros (os empréstimos a fundo perdido e os empréstimos com taxas bonificadas) muitas vezes difícil de compatibilizar com o princípio do poluidor pagador, a par de uma muito escassa utilização de mecanismos de natureza *fiscal* (como as taxas e os impostos).

Na verdade, ao contrário do que sucede em vários países europeus não está *implementado* (apesar estar de nominalmente previsto no DL n.º 47/94, de 22 de Fevereiro qualquer sistema funcionalmente dirigido à *internalização* dos custos da utilização e da protecção dos recursos, incluindo os custos de oportunidade gerados pela escassez.

Acresce que alguns pontos do sistema desenhado na lei são objecto de críticas pertinentes. Trata-se por exemplo da:

- Falta de clarificação da função da taxa de rejeição e da sua articulação com as normas de qualidade e de descarga;
- Definição do domínio público hídrico e não do domínio hídrico como objecto do regime jurídico;



- Complexidade e impraticabilidade actual do método utilizado para calcular a taxa de rejeição de cargas poluentes, resultante da determinação de todas as taxas em função da melhor tecnologia disponível, o que pode não ser possível em alguns sectores;
- Falta de previsão de isenções para pequenos utilizadores quando o custo da determinação da taxa seja superior ao ganho de eficiência do sistema;
- Limitação do objecto da taxa de regularização aos benefícios resultantes de obras hidráulicas do Estado, excluindo assim as obras privadas;
- Desarticulação entre a determinação da taxa de rejeição e o processo de auto-controlo de descargas, entre outras.

#### **b) Mercados de transacção de quotas de poluição hídrica**

A criação de mercados de transacção de direitos de emissão de poluentes hídricos tem sido objecto de análise doutrinal desde há cerca de duas décadas, existindo algumas experiências com sucesso relativo nos Estados Unidos da América. Trata-se todavia de uma metodologia que não é utilizada no actual direito português.

#### **c) Certificação ambiental e organização empresarial**

No actual direito português assumem maior relevância instrumentos *de economia de mercado*, como, por exemplo, a certificação ambiental de empresas ou produtos (cfr. o Decreto Lei n.º 259/92, de 20 de Novembro) que exigem uma abordagem integrada do controlo da poluição.

#### **d) Os instrumentos de planeamento**

No direito de protecção da água são relevantes um conjunto muito significativo de instrumentos de planeamento. Entre os quais podemos identificar como mais importantes:

- Os instrumentos de planeamento ambiental de *carácter geral* – como o Plano Nacional da Política do Ambiente e a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza (Cfr. art. 27º da LBA).
- Os instrumentos de planeamento ambiental de recorte sectorial, como os *Planos de Bacia Hidrográfica* e o *Plano Nacional da Água* regulamentados pelo DL n.º 45/94, de 22 de Fevereiro;
- Os instrumentos de planeamento dos recursos hídricos *especiais* para uma determinada zona do sistema de protecção dos recursos hídricos, como por exemplo:
  - O plano de acção para redução da poluição das águas piscícolas previsto no art. 36º do DL n.º 236/98 de 1 de Agosto;
  - O programa de acção para redução da poluição as águas do litoral e salobras para fins aquícolas, previsto no art. 44º do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto;
  - O programa de acção para melhoria das qualidade das águas balneares, previsto no art. 44º do DL n.º 236/98 de 1 de Agosto;
  - Os planos de acção em matéria de águas de rega, previstos no art. 62º do DL n.º 236/98 de 1 de Agosto,
  - Os programas de redução de substâncias perigosas, previstos no art. 66º, n.º 4 do DL n.º 236/98, de 1 de Agosto e no
  - Os Programas de redução de substâncias perigosas, previstos nos DL n.º 52/99, 53/99, e 54/99 todos de 20 de Fevereiro e DL n.º 56/99, de 22 de Fevereiro;
  - Os programas de controlo da concentração de nitratos e programas de acção, previstos nos arts. 5º e 7º do DL n.º 235/97, de 3 de Setembro.

Há, por fim, que referir a necessidade de articulação dos instrumentos de planeamento dos recursos hídricos com outros instrumentos de planeamento, (como, por exemplo, os instrumentos de planeamento territorial).





### 2.1.5.2. Quadro Jurídico dos Procedimentos Administrativos

A matéria relativa à gestão dos recursos hídricos caracteriza-se, desde logo, pela sua complexidade. Como ficará claro na análise subsequente, a utilização do domínio hídrico obedece a um regime geral que importa caracterizar, mas, as utilizações concretas que carecem de título de utilização conhecem regras especiais em razão das especificidades que cada uma delas acarreta. Algumas dessas utilizações - relevando em especial a utilização do domínio hídrico para aproveitamento hidroelétrico -, sujeitam-se mesmo a legislação específica.

Tendo em conta o exposto, interessa reter as regras gerais aplicáveis aos procedimentos administrativos relevantes em matéria de gestão de recursos hídricos, ainda que não perdendo de vista as diversas especialidades a que se aludiu. Não sendo possível, nesta sede, tratar exhaustivamente de todas essas particularidades, faremos alusão a algumas delas, tendo em conta a especial importância dos aproveitamentos do domínio hídrico a que respeitem.

Mas, não obstante a alusão às referidas utilizações específicas, interessa extrair da legislação que a gestão dos recursos hídricos chama à colação os principais aspectos que, no seu conjunto, concorrem para uma caracterização sistemática daqueles procedimentos.

#### *Licenciamento do Uso de Recursos Hídricos*

O Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, procedeu à unificação do regime jurídico da utilização do domínio hídrico, o qual se encontra sob a jurisdição do Instituto da Água.

Neste diploma, definem-se quais as utilizações do domínio hídrico que, independentemente da natureza e personalidade jurídica do utilizador, carecem de título de utilização, isto é, de *licença* ou de *contrato de concessão*.

Em termos gerais, e de acordo com o disposto na Secção I do Capítulo II do Decreto-Lei n.º 46/94, a *licença* de utilização do domínio hídrico - atribuída, de acordo com o n.º 2 do artigo 5º, pela Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) territorialmente competente - é, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 46/94, “conferida a título precário, podendo ser outorgada pelos prazos máximos de 10 ou 35 anos, consoante os usos licenciados, estando sujeita a inquérito público a licença atribuída por prazo superior a 10 anos”. Por seu turno, “a utilização do domínio hídrico pode - segundo o artigo 9º - ser atribuída mediante *contrato de concessão* a celebrar entre a Administração e o interessado, pelo prazo máximo de 75 anos”. A celebração do contrato de concessão carece de autorização do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território (n.º 2 do artigo 5º), o qual pode, porém, delegar tal competência no presidente do INAG (n.º 2 do artigo 9º).

O legislador não se limita a indicar o diferente alcance da licença e do contrato de concessão. O Decreto-Lei n.º 46/94, ao longo do seu articulado, e a propósito dos diferentes tipos de utilizações do domínio hídrico, tem o cuidado de delimitar expressamente o campo de aplicação de uma e de outro.

O legislador não deixa assim na disponibilidade dos particulares interessados, ou da própria Administração, a opção entre o recurso à licença ou a utilização do contrato de concessão. São ponderações de interesse público, efectuadas directamente pelo próprio Decreto-Lei n.º 46/94, que estão subjacentes à delimitação do diferente campo de aplicação do acto administrativo e do contrato. Por isso, e atendendo à precariedade das licenças e aos prazos relativamente curtos por que podem ser outorgadas (10 ou 35 anos), por contraposição com o prazo de vigência dos contratos de concessão (75 anos), o Decreto-Lei n.º 46/94 opta, compreensivelmente, em muitos casos, por sujeitar a utilização do domínio hídrico a licenciamento e não a contrato de concessão.

Ainda em sede de regime comum aos dois títulos de utilização do domínio hídrico previstos, não pode deixar de ser notada a preocupação que o legislador teve em assegurar um uso racional do domínio hídrico. É que, como é sabido, a água é um bem escasso. E, nos nossos dias, com o avanço assustador da desertificação e a sucessão vertiginosa de anos de seca, ninguém ignora que esse bem escasso é, além disso, um bem precioso. Compete, por isso, ao Estado garantir que a utilização da água seja, em cada situação, a mais adequada aos usos e às necessidades existentes ou previsíveis. Isso pressupõe, naturalmente, uma hierarquização das utilizações de água.



Essa hierarquização é, antes de mais, necessária para resolver os *conflitos entre pedidos de utilização de água para fins diversos ou com níveis de aproveitamento diferenciados*. O artigo 18º do Decreto-Lei n.º 46/94 determina que, caso se verifiquem “pedidos de utilização do domínio hídrico conflituosos, deve considerar-se que a prioridade de utilização de água é, sempre que possível, a seguinte: 1º consumo humano; 2º agricultura; 3º indústria; 4º produção de energia; 5º turismo; 6º outros”.

As regras de hierarquização entre pedidos de utilização de água para fins diversos acabadas de enunciar não pressupõem, necessariamente, a existência de um conflito *actual* entre pretensões de utilização do domínio hídrico incompatíveis. Nos termos do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 46/94, qualquer que seja a finalidade da captação de água, a admissibilidade de utilização da água depende das disponibilidades hídricas e da inexistência de incompatibilidades com outras utilizações prioritárias, quer estas já estejam licenciadas ou em vias de licenciamento, *quer se encontrem apenas previstas em instrumentos de planeamento*.

Integram também o regime comum aos dois títulos de utilização do domínio hídrico legalmente previstos as disposições do Decreto-Lei n.º 46/94 que se referem à *revogação e revisão* dos títulos de utilização, bem como aquelas que respeitam à sua *transmissibilidade e caducidade*.

Refira-se ainda que apesar do regime geral do licenciamento constar do Decreto-Lei n.º 46/94, o Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, no seu artigo 32.º, dispõe que o procedimento para a emissão de licença de utilização do domínio hídrico, regulado pelo Decreto-Lei n.º 46/94, e a que estão sujeitas as actividades constantes do anexo I, para efeitos da captação de águas ou de rejeição de águas residuais, é integrado no procedimento de licença ambiental previsto neste diploma. Assim, impõe-se uma articulação dos dois regimes jurídicos referidos.

Esta solução merece alguma crítica na medida em que estamos perante uma matéria de grande complexidade, desde logo no que concerne à compreensão do regime jurídico aplicável. Melhor seria, depois de transposta a directiva comunitária, proceder a uma revisão global da legislação com ela conexas, evitando assim o carácter fragmentário do normativo aplicável, que é precisamente uma das críticas recorrentemente apontadas à produção legislativa em matéria ambiental.

Conforme anunciámos *supra*, não sendo possível tratar exaustivamente de todas as especificidades que podemos encontrar relativamente a cada aproveitamento do domínio hídrico, optou-se por dar conta, num pequeno apontamento, de alguns aspectos do regime jurídico da utilização do domínio hídrico para aproveitamento hidroeléctrico. Já sabemos que uma das utilizações do domínio hídrico que, nos termos do Decreto-Lei n.º 46/94, carece de título de utilização é a captação de águas. De entre as finalidades que essa captação pode assumir, destaca-se a produção de energia hidroeléctrica. A complexa legislação específica que se lhe aplica mostra bem a relevância desta utilização do domínio hídrico.

Começando pelo normativo que releva nesta matéria, o Decreto-Lei n.º 182/95, embora estabeleça as bases da organização do Sistema Eléctrico Nacional e os princípios que enquadram o exercício das actividades de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica, não se aplica a todas as actividades de produção de energia eléctrica. O n.º 2 do artigo 1º exclui expressamente do seu âmbito de aplicação o exercício da actividade de produção de energia eléctrica, seja a partir de energias renováveis em geral ou em instalações de cogeração, seja em aproveitamentos hidroeléctricos até 10 MVA de potência aparente instalada.

Em conformidade, também os diplomas que, complementando as bases fixadas no Decreto-Lei 182/95, disciplinam o exercício da actividade de *produção e distribuição* de energia eléctrica só se aplicam no âmbito do Sistema Eléctrico de Serviço Público e, quanto ao Sistema Eléctrico Independente, no domínio do Subsistema Eléctrico não Vinculado (Decretos-Leis n.º 183/95 e 184/95, ambos publicados no dia 27 de Julho e alterados pelo já citado Decreto-Lei n.º 56/97).

A regulação da actividade de produção de energia eléctrica, no âmbito do Sistema Eléctrico Independente, em aproveitamentos hidroeléctricos até 10 MVA de potência aparente instalada consta, essencialmente, do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio. Este diploma foi, entretanto, objecto de diversas alterações (Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 313/95, de 24 de Novembro, Decreto-Lei n.º 56/97, de 14 de Março e Decreto-Lei n.º 168/99, de 18 de Maio). Não basta, portanto, atender ao disposto no Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro. É certo que neste último diploma se estabelece, entre outras coisas, que a actividade de captação de águas para produção de energia hidroeléctrica e o estabelecimento de infra-

estruturas hidráulicas estão sujeitas a título de utilização. Só que não pode deixar de se atender ao regime especial que consta do citado Decreto-Lei n.º 189/88. Acresce que o regime específico dos procedimentos administrativos em vista à obtenção de autorização de utilização de água para aproveitamento hidroeléctrico consta da Portaria n.º 445/88, de 8 de Julho, alterada pela Portaria n.º 958/89, de 28 de Outubro, a qual estabelece ainda as regras e os critérios a observar em caso de coexistência de mais de um pretendente à utilização de um mesmo local.

Naturalmente, embora o n.º 2 do artigo 91º do Decreto-Lei n.º 46/94 mantenha em vigor a Portaria n.º 445/88, este preceito só admite a sua aplicação na medida em que ela não seja contrária ao disposto no referido diploma.

No que toca ao título a que se sujeita a utilização do domínio hídrico para aproveitamento hidroeléctrico, mais concretamente à captação de água para produção de energia hidroeléctrica, vimos que o n.º 1 do artigo 31º do Decreto-Lei n.º 46/94 sujeita a licença os aproveitamentos em que a potência instalada seja até 10 MVA, só admitindo o contrato de concessão nos casos em que a potência instalada exceda esse limite.

Depois de traçar, em termos gerais, qual a prioridade de utilização de água em caso de pedidos de utilização do domínio hídrico conflituosos (artigo 18º do Decreto-Lei n.º 46/94), o legislador, no que concerne a esta utilização do domínio hídrico, determina, no n.º 7.5. da Portaria n.º 445/88, alterada pela Portaria n.º 958/89, que “em todos os casos, a prioridade concedida aos fins de abastecimento de água às populações ou de rega e uso agrícola *limita-se à utilização das quantidades de água estritamente necessárias para a realização destes fins*”.

A liberalização da produção de energia eléctrica em aproveitamentos hidroeléctricos pode, também, conduzir a um afluxo de *pedidos de utilização de água para o mesmo fim e com níveis próximos de rentabilidade*. A Portaria n.º 445/88, alterada pela Portaria n.º 958/89, vem, justamente, estabelecer as regras e os critérios a observar em caso de coexistência de mais de um pretendente à utilização de um mesmo local.

O Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março, estabeleceu o regime jurídico das actividades de prospecção, pesquisa e exploração dos recursos geológicos, integrados ou não no domínio público.

Este diploma, no seu artigo 51º, remete para regulamentação própria cada uma das categorias de recursos geológicos. Assim, os Decretos-Lei n.ºs. 84/90, 85/90, 86/90, 87/90, 88/90 e 89/90, todos de 16 de Março, regulamentam, respectivamente, os aproveitamentos de *águas de nascente*, das *águas mineroindustriais*, de *águas minerais naturais*, de *recursos geotérmicos*, de *depósitos minerais naturais* e das *massas naturais*. Naturalmente, interessam-nos em particular os três primeiros aproveitamentos.

Nos termos do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 90/90, a exploração dos recursos que não se integram no domínio público do Estado depende da prévia obtenção de *licença de estabelecimento*, a qual só pode ser concedida ao proprietário do prédio ou a terceiro, se tiver celebrado contrato de exploração com o proprietário. O diploma citado não desenvolve o regime de atribuição daquele licença, dedicando, com efeito, quase todas as suas disposições aos direitos sobre recursos do domínio público. Assim, quanto ao licenciamento da exploração de recursos que não se integrem no domínio público, há que observar aquilo que dispõe a regulamentação específica que se lhes aplica.

Concretamente, o Decreto-Lei n.º 84/90, de 16 de Março, aplica-se ao aproveitamento de águas de nascente, precisamente um dos recursos geológicos que, nos termos do n.º 3 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 90/90, não se integra no domínio público do Estado.

Nos termos do Decreto-lei n.º 84/90 a qualificação de um água como água de nascente compete à Direcção-Geral de Geologia e Minas, a qual verifica a conformidade das características do recurso com a definição constante do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 90/90, após emissão de parecer da Direcção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários.

### ***Procedimento de Delimitação do Domínio Privado dentro do Domínio Hídrico***

O Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de Fevereiro, consagra o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico, no qual se incluem os leitos, as margens e as zonas adjacentes das águas do mar, correntes de água, lagos e lagoas. Ou seja, este diploma não se dirige às águas integradas no domínio público, mas sim aos terrenos públicos conexos com essas águas.



O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 468/71 trata da “condição jurídica dos leitos, margens e zonas adjacentes”. De acordo com este preceito, consideram-se do domínio público do Estado os leitos e margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, “sempre que tais leitos e margens lhe pertençam, e bem assim os leitos e margens das águas não navegáveis nem flutuáveis que atravessem terrenos públicos do Estado”. Como se repara, estamos perante uma redacção complexa, definindo-se o domínio público do Estado de forma tautológica.

Os leitos e margens das águas não navegáveis nem flutuáveis que atravessem terrenos particulares, bem como as parcelas dos leitos e margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis que forem objecto de desafecção ou *reconhecidas como privadas* consideram-se objecto de propriedade privada, o mesmo se verificando relativamente às zonas adjacentes, estando estas sujeitas a restrições de utilidade pública.

No que toca ao necessário reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens públicos, o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 468/71 sujeita os particulares interessados nesse reconhecimento a um complexo procedimento probatório, de que é sintomático a exigência de apresentação de documentos que demonstrem que os terrenos em causa eram, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou comum antes de 31 de Dezembro de 1864, ou, tratando-se de arribas alcantiladas, antes de 22 de Março de 1868. Na falta destes documentos, os terrenos em relação aos quais se prove que, naquelas datas, estavam na posse, em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa presumem-se particulares.

Finalmente, também a delimitação dos leitos e margens dominiais confinantes com terrenos de outra natureza se apresenta bastante complexa. Com efeito, essa delimitação implica a constituição de comissões, que integram representantes dos proprietários dos terrenos confinantes com os leitos ou margens a delimitar. A delimitação é feita pelo Estado, oficiosamente ou a requerimento dos interessados. Mas note-se que a delimitação por via administrativa não preclui a competência dos tribunais comuns para decidir da propriedade ou da posse dos leitos e margens, ou das suas parcelas.

### ***Inexistência de uma Lei de Águas***

O Decreto n.º 5 787-4I, de 10 de Maio de 1919, dito “Lei de Águas” foi, à época, promulgado para valer como lei na sequência dos seguintes considerando expressos no seu curto preâmbulo redigido com linguagem de grande elegância:

*“(…) Sendo as águas das correntes, dos lagos e lagoas, bem como as pluviais e subterrâneas, um dos mais importantes factores da riqueza nacional, cujo desenvolvimento ao Governo cumpre auxiliar e fomentar;*

*Atendendo a que a legislação reguladora do uso das mesmas águas se encontra dispersa por vários diplomas, alguns dos quais, baseados em princípios que os progressos da ciência moderna condenam, carecem de ser reformados, e outros mais recentes incluem disposições cujos inconvenientes, revelados pela prática, importa prover de eficaz remédio;*

O Decreto n.º 5 787-4I foi sendo completado ou alterado, conforme os casos:

- *pelo Decreto n.º 13 112, de 24 de Janeiro de 1927, que regulamentou os requerimentos de pedidos de aproveitamento das águas públicas previstos no artigo 38º do Decreto n.º 5 787-4I;*
- *pelo Decreto n.º 15 193, de 13 de Março de 1928, [derrogado pelo Decreto-Lei n.º 23 925, de 29 de Maio de 1934, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 33 236, de 16 de Novembro de 1943], que alterou o § 2º do artº 17º da “Lei de Águas” revogando a legislação em contrário;*
- *pelo Decreto n.º 18 163, de 28 de Março de 1930, que continha disposições acerca de concessões de utilidade pública para aproveitamento da energia das águas requeridas por um município ou municípios federados, na sequência do Decreto n.º 5 787-4I, revogando a legislação em contrário;*
- *pelo Decreto-Lei n.º 23 925, de 29 de Maio de 1934, [alterado pelo Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro e derrogado pelo Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro], que prorrogou, até à revisão da “Lei de Águas”, o prazo de 10 anos estabelecido no § 1º do seu artº 17º, revogando o Decreto n.º 15 193, de 13 de Março de 1928, na parte aplicável, e o artº 27º do Decreto 5 787-4I;*



- pelo Decreto-Lei n.º 24 859, de 7 de Janeiro de 1935, que regulou a expropriação de águas e terrenos particulares destinados ao abastecimento de povoações, e bem assim a utilização de águas públicas para o mesmo fim, revogando disposições do Decreto n.º 5 787-4I e do respectivo regulamento que ao assunto se referem;
- pelo Decreto-Lei n.º 33 236, de 16 de Novembro de 1943, [derrogado pelo Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro], que reviu o regime de utilização de águas públicas, quer mediante licença, quer mediante concessão, revogando o § 2.º do art.º 17.º do Decreto n.º 5 787-4I e o Decreto n.º 15 193;
- pelo Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, [alterado pelo Decreto-Lei n.º 234/98, de 22 de Julho], que estabelece o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do Instituto da Água, o qual mantém da “Lei de Águas” apenas o seu art.º 1.

Não é possível assegurar que os sete diplomas que ficaram referidos tenham sido os únicos que completaram ou alteraram o Decreto n.º 5 787-4I, isto é, a “Lei de Águas” de 1919, o que significa que, em rigor, é difícil ter-se a certeza de quais as suas disposições que ainda possam ter, indubitavelmente, força de lei.

Esta dificuldade resulta, de modo especial, do emprego, em vários diplomas, de fórmulas evasivas de derrogação e mesmo de revogação, dos tipos “fica revogada a legislação em contrário” ou “fica revogado na parte aplicável”, e que deve ter sido, seguramente, sentida pelo legislador do Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, quando adopta, no art.º 91.º (Norma derogatória), a seguinte fórmula introdutória “(...) Não se aplicam na matéria respeitante ao presente diploma: (...)”. Quer então dizer, por exemplo, que as disposições do Decreto n.º 5 787-4I, de 10 de Maio de 1919, com excepção do seu art.º 1.º cujas disposições não são das que não se aplicam na matéria respeitante ao Decreto-Lei n.º 46/94, serão ainda válidas para outras matérias que não respeitem ao mesmo diploma.

Em meados dos anos 70, cerca de 60 anos decorridos da promulgação da “Lei de Águas”, a legislação vigente sobre a posse, uso e regime das águas continuava a assentar, fundamentalmente, no Decreto n.º 5 787-4I, completado e actualizado por diplomas, entre os quais:

- o Decreto-Lei n.º 48 483, de 11 de Julho de 1968, onde se esboça a aplicação dos princípios do utilizador-pagador e poluidor-pagador;
- o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, que unificou o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico;
- o Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de Dezembro, que estabeleceu o princípio de que “a luta contra a poluição deve inserir-se na própria política dos recursos hídricos, a qual, para ser eficaz, tem de ser unificada e exercer-se no quadro natural das bacias hidrográficas”;
- o Decreto-Lei n.º 117-D/76, de 10 de Fevereiro, que criou na Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico, o Conselho Nacional da Água e as Direcções-Gerais dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e do Saneamento Básico;
- o Decreto-Lei n.º 383/77, de 10 de Setembro, que aprovou a Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos;
- o Decreto-Lei n.º 376/77, de 5 de Setembro, que sujeitou a licenciamento prévio a abertura de poços e furos para captação e extracção de águas subterrâneas em alguns concelhos dos distritos de Coimbra, Leiria e Setúbal, mantendo as águas subterrâneas, em regra, privadas mas submetendo a sua captação e a sua utilização a determinadas regras de interesse público.

À parte tais actuações, a “Lei de Águas” de 1919 nunca foi objecto de uma revisão e actualização global, não obstante ter havido uma iniciativa governamental de revisão da legislação da água.

Chegados aos finais do século, um pouco mais de 80 anos decorridos sobre a promulgação da “Lei de Águas” de então, a legislação sobre a posse, uso e regime das águas continua contida numa enorme dispersão de diplomas, e do Decreto 5 787-4I parecerá subsistir apenas o art.º 1.º, expressamente validado, como já referido, pelo Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro.



## 2.2. Quadro Institucional

A presente análise compreende um enquadramento genérico sobre a estrutura administrativa responsável pelo sector para, numa segunda parte, em função do normativo específico da gestão e classificação das águas, se proceder à identificação das entidades administrativas competentes no âmbito da gestão de recursos hídricos.

Os princípios constitucionais em matéria de organização administrativa, constam essencialmente no artigo 266º da Lei Fundamental, que para a presente situação importa destacar o da racionalidade organizativa e de uma eficaz descentralização e desconcentração.

Por outro lado, no que se refere às relações Administração/Cidadãos, convém não perder de vista as orientações do artigo 268º da Constituição, pelo qual se estabelece o comando normativo da Administração aberta, transparente e participada, ou seja numa palavra uma Administração compatível com o Estado de Direito e consequentemente democrática.

A Lei n.º 11/87, de 7 de Abril (LBA) ao densificar o conteúdo normativo-constitucional ambiental (artºs 9º e 66º), impõe igualmente um conjunto de princípios específicos de política ambiental, aos quais obviamente a estrutura administrativa deve dar resposta e consequentemente ter em conta na sua unidade organizativa.

Deste modo a estrutura e actuação administrativa deve ter em conta, essencialmente, o preceituado no artigo 3º da L.B.A., pelo que:

- a) Actuação tendencialmente preventiva – A Administração Pública Ambiental deve desenvolver tal preocupação e deste modo preparar os respectivos recursos humanos técnicos nessa óptica;
- b) Actuação integrativa – reconhecendo-se a horizontalidade da política ambiental, importa obviamente preparar as estruturas administrativas nesse sentido;
- c) Subsidiariedade – a alínea f) deste preceito da L.B.A., embora com a designação de “nível mais adequado de acção”, consagra efectivamente uma política de acção subsidiária, a qual naturalmente impõe níveis muito concretos de descentralização e desconcentração administrativa;
- d) Cooperação internacional – tendo presente a génese da política ambiental, a designada “solidariedade espacial” é um vector importante da actuação deste sector, razão porque as estruturas administrativas ambientais devem dedicar particular atenção a esta matéria;
- e) Participação – Não obstante a consagração constitucional da perspectiva de uma actuação administrativa aberta, transparente e participada pelos cidadãos, a alínea c) deste preceito estipula claramente tal orientação, sendo de facto fundamental a designada “responsabilidade partilhada” na área ambiental, razão porque as instituições administrativas devem possuir especial preparação/vocação na matéria;
- f) Unidade de gestão e acção – Em complementaridade e articulação com os objectivos supra mencionados, designadamente subsidiariedade e participação, deve existir uma coordenação nacional da política de ambiente e ordenamento do território, no que de algum modo tem hoje consagração com a criação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT).

### 2.2.1. Instituições e Organizações Internacionais e Competências em Recursos Hídricos

No contexto da Organização das Nações Unidas, várias das suas agências especializadas, alguns dos seus programas e fundos, todas as comissões regionais e diversas convenções e décadas, realizam actividades relacionadas com a problemática da água e dos recursos hídricos integradas, em particular, no Programa Mundial de Avaliação dos Recursos Hídricos (WWAP - World Water Assessment Programme) lançado pela Sub-comissão de Coordenação das Nações Unidas sobre os Recursos de Água na sequência do Plano de Acção do Mar del Plata adoptado pela Conferência das Nações Unidas sobre a água em 1977, a Conferência de Dublin sobre a água e o ambiente em 1992, a Cimeira do Planeta Terra, realizada no Rio de Janeiro no mesmo ano e o relevante documento nela produzido, Acção 21, e dando satisfação à recomendação expressa pela Comissão do desenvolvimento sustentável e com o apoio sem reservas da Conferência Ministerial de Haia de Março de 2000. Com mais directas implicações com o nosso País citam-se: das agências



especializadas, a FAO - Organização da Agricultura e da Alimentação, a UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, designadamente com o Programa Hidrológico Internacional (IHP), o OMS - Organização Mundial da Saúde, a OMM - Organização Meteorológica Internacional, em particular com os Programas de Hidrologia e Recursos Hídricos (HWR) e de Clima Mundial (WCP); das comissões regionais, a Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, que assegura a aplicação e o desenvolvimento da Convenção de Helsínquia; das convenções e décadas, a Convenção para a Luta contra a Desertificação e a Convenção para as Mudanças Climáticas.

Na sua recente Declaração do Milénio, a ONU apelou a todos os países para “(...) *reduzirem a metade até 2015 a proporção (...) das pessoas que não têm acesso à água potável ou que dispõem de meios para a obter (...)*” e a “(...) *pôr fim à exploração irracional dos recursos hídricos, formulando estratégias de gestão da água aos níveis regional, nacional e local, permitindo, nomeadamente, assegurar um acesso equitativo e um aprovisionamento adequado (...)*”. Levando em conta os apelos da Declaração, o objecto do Programa Mundial de Avaliação dos Recursos Hídricos atrás referido é o de realizar progressivamente a avaliação da situação mundial dos recursos disponíveis, publicando, em particular, um Relatório Bienal sobre a valorização da água no Mundo (WWDR - World Water Development Report).

No âmbito das direcções-gerais e serviços da Comissão Europeia da UE, a Direcção-Geral do Ambiente é o departamento cujas atribuições mais directamente tem em conta matérias relativas aos recursos hídricos.

De referir que o INAG é membro do Conselho Mundial da Água (WWC - World Water Council), organização internacional apoiada por governos, outras organizações internacionais, instituições financeiras internacionais, entidades nacionais e internacionais de gestão da água e empresas privadas, empenhados na melhoria da gestão dos recursos hídricos mundiais. Levou a efeito, em 1997, em Marraqueche, o Primeiro Fórum Mundial da Água, em 2000, em Haia, o segundo, e estando programados os dois seguintes para Kioto, em 2003, e para Montreal, em 2006.

### 2.2.2. Administração Pública e Estadual

O Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro, ao aprovar a lei orgânica do XIV Governo Constitucional, instituiu no artigo 25º o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, constituído pelos serviços e organismos pertencentes ao Ministério do Ambiente, no quadro do XIII Governo Constitucional, bem como pela transferência de três serviços e organismos do ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, a saber, Centro Nacional de Informação Geográfica; Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Instituto Português de Cartografia e Cadastro.

O Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de Julho, que aprovou a orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (M.A.O.T.), veio obviamente concretizar a opção traçada pela orgânica do Governo, pelo que trata-se de um diploma fundamental na apreciação da estrutura administrativa do sector, de que importa destacar:

A articulação entre o Ambiente e o Ordenamento do Território é uma opção inovadora, Tal articulação constava já como princípio da Lei de Bases do Ambiente, o qual conhece agora a sua concretização;

Cabe ao M.A.O.T. “a definição, coordenação e execução da política do ambiente e do ordenamento do território” – n.º 1 do artº 1º - e designadamente, para a matéria em apreço, “gerir de forma global e integrada os recursos hídricos nacionais, permitindo adequar os perfis temporais de disponibilidade e procura, nomeadamente através da definição de níveis apropriados para os serviços de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, da utilização criteriosa da água para outras finalidades, do controlo da poluição e da salvaguarda dos meios hídricos” – alínea c) do nº 2 do art.º 1º;

“Assegurar a gestão do litoral de forma integrada e sustentada e promover a implementação de acções e medidas indispensáveis à sua requalificação e ordenamento, tendo em vista a salvaguarda e preservação dos valores ambientais;” – alínea j) do n.º 2 do art.º 1º.

As disposições legais em vigor pertinentes às atribuições do MAOT, da IGA, da DGA, do GRI, das DRAOT, do INAG e do CNA em matérias de recursos hídricos constam dos seguintes artigos dos diplomas indicados, dos quais se reproduzem, nas caixas das páginas seguintes, as passagens mais significativas quanto a atribuições, directas ou indirectas, expressas ou implícitas:



Decretos-Lei n <sup>os</sup>	Artigos sobre atribuições em matéria de recursos hídricos						
	MAOT	IGA	DGA	GRI	DRAOT	INAG	CNA
189/93, de 24 de Maio			2º				
191/93, de 24 de Maio						2º, 7º, 8º e 9º	
166/97, de 2 de Julho							4º
37/98, de 24 de Fevereiro				2º			
549/99, de 14 de Dezembro		4º e 5º					
120/2000, de 4 de Julho	1º	7º	9º	11º	12º	14º	21º
127/2001, de 17 de Abril					2º		

Um quadro apresentado em seguida está organizado de tal modo a poderem-se sublinhar as atribuições e competências concretas de serviços e organismos do MAOT relativamente às descargas de águas residuais e à qualidade da água, estando contemplados nesse quadro os seguintes diplomas:

- Portaria n<sup>o</sup> 809/90, de 10 de Setembro (*matadouros e unidades de processamento de carnes*);
- Portaria n<sup>o</sup> 810/90, de 10 de Setembro (*suinicultura*);
- Portaria n<sup>o</sup> 505/92, de 19 de Junho (*pasta de papel e papel kraft liner*);
- Portaria n<sup>o</sup> 512/92, de 22 de Junho (*curtumes*);
- Portaria n<sup>o</sup> 1 030/93, de 14 de Outubro (*tratamentos de superfície*);
- Portaria n<sup>o</sup> 1 033/93, de 15 de Outubro (mercúrio na electrólise dos cloretos alcalinos);
- Portaria n<sup>o</sup> 1 049/93, de 19 de Outubro (amianto);
- Portaria n<sup>o</sup> 895/94, de 3 de Outubro (EDC, TRI, PER e TCB);
- Portaria n<sup>o</sup> 1 147/94, de 26 de Dezembro (dióxido de titânio);
- Decreto-Lei n<sup>o</sup> 52/99, de 20 de Fevereiro (mercúrio que não o da electrólise dos cloretos alcalinos);
- Decreto-Lei n<sup>o</sup> 53/99, de 20 de Fevereiro (cádmio);
- Decreto-Lei n<sup>o</sup> 54/99, de 20 de Fevereiro (HCH);
- Decreto-Lei n<sup>o</sup> 56/99, de 26 de Fevereiro (tetracloroto de carbono, DDT, PCF, drinas, HCB, HCBD e CHCl<sub>3</sub>).



**Atribuições e competências específicas de serviços e organismos do MAOT, relativamente a descargas de águas residuais e à qualidade da água, com excepção das previstas nos**

**Decretos-Lei n<sup>os</sup>152/97, de 19 de Junho, e 236/98, de 1 de Agosto**

Actuações	Serviços / Organismos	P 809/90	P 810/90	P 505/92	P 512/92	P 1 030/93	P 1 033/93	P 1 049/93	P 895/94	P 1 147/94	DL 52/99	DL 53/99	DL 54/99	DL 56/99
Licenciamento / Requisitos do licenciamento	DRAOT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Normas de descarga / Aplicação dos valores limite	INAG													
	DRAOT						✓	✓			✓	✓	✓	✓
Sistema de controlo / Autocontrolo e fiscalização / Verificação de conformidade	INAG													
	DGA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	DRAOT													
Prevenção de descargas acidentais / Situações de risco	INAG													
	DRAOT			✓	✓	✓	✓	✓		✓				
Inventário e relatórios / Relatórios anuais	INAG													
	DRAOT								✓	✓	✓	✓	✓	✓
Programas de redução de poluição	INAG													
	DRAOT								✓		✓			✓
Derrogações	INAG									✓				
Regiões Autónomas	INAG										✓	✓	✓	✓
Comunicação à Comissão Europeia	INAG													
	GRI										✓	✓	✓	✓

Os diplomas seguintes contemplam a atribuições e as competências específicas de serviços e organismos do MAOT relativamente a descargas de águas residuais e à qualidade da água contempladas:

- no Decreto-Lei n<sup>o</sup> 152/97, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 348/98, de 9 de Novembro (águas residuais urbanas);
- no Decreto-Lei n<sup>o</sup> 236/98, de 1 de Agosto (qualidade das águas);

e relativamente ao planeamento e utilização do domínio público hídrico e correspondente regime económico e financeiro:

- do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 45/94, de 22 de Fevereiro (processo de planeamento de recursos hídricos e elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos);



- do Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro (regime de utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do INAG);
- do Decreto-Lei nº 47/94, de 22 de Fevereiro (regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico, *sob jurisdição do INAG*).

No que concerne atribuições e competências específicas de serviços e organismos do MAOT atrás indicados há que assinalar, ainda, as pertinentes à legislação sobre:

- poluição por nitratos de origem agrícola;
- impactes ambientais.

Quanto à legislação sobre poluição por nitratos de origem agrícola sobressai a contida no Decreto-Lei nº 235/97, de 3 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 68/99, de 11 de Março, em que:

- a) no nº 2 do artº 4º, na redacção do Decreto-Lei nº 68/99, se estabelece que a lista considerada no número precedente (das águas poluídas e susceptíveis de serem poluídas, bem como das “zonas vulneráveis”, entretanto constante da Portaria nº 1 037/97, de 1 de Outubro, e cuja identificação resultou de proposta do INAG segundo o mesmo número) “(...) *deverá ser analisada e, se necessário, revista ou aumentada em tempo oportuno e, pelo menos, de quatro em quatro anos (...)*”;
- b) no artº 5º, na redacção do Decreto-Lei nº 68/99, se atribui às DRA (de facto, agora às DRAOT), sob a coordenação do INAG, e em concertação com as direcções regionais da agricultura, a competência para se realizar “(...) *um programa de controlo da concentração de nitratos nas águas doces durante um ano (...)*” que “(...) *deverá ser repetido pelo menos de quatro em quatro anos, excepto (...) nestes casos (...) só necessita de ser aplicado de oito em oito anos (...)*”, e para “(...) *a avaliação do estado de eutrofização das águas doces superficiais, dos estuários e das águas costeiras, de quatro em quatro anos (...)*”;

**Atribuições e competências específicas de serviços e organismos do MAOT  
relativamente a descargas de águas residuais e à qualidade da água previstas nos  
Decretos-Lei nºs 152/97, de 19 de Junho, e 236/98, de 1 de Agosto**

Serviços / / Organismos	Artigos do DL 152/97	Artigos do DL 236/98
INAG	3º, 7º, 12º e 15º	6º, 7º, 9º, 10º, 11º, 12º, 14º, 15º, 17º, 18º, 19º, 33º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 41º, 42º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 50º, 51º, 54º, 55º, 56º, 57º, 62º, 65º, 66º, 68º, 71º, 72º, 78º e 81º
DRAOT	4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 12º, 13º e 17º	6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 21º, 23º, 24º, 28º, 29º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º, 47º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 55º, 56º, 58º, 59º, 60º, 61º, 62º, 64º, 65º, 66º, 67º, 69º, 70º, 71º, 77º e 78º
DGA		11º, 19º, 20º, 21º, 22º, 25º, 29º, 30º, 31º, 56º, 66º, 71º, 75º, 78º e 81º
IGA	13º	24º, 70º, 71º e 77º
ICN		33º, 34º, 36º, 38º e 41º
IM		10º, 29º, 37º, 45º, 52º e 55º
Comissão de acompanhamento	16º	
GRI		12º, 31º, 39º, 47º, 57º e 72º

**Atribuições e competências específicas de serviços e organismos do MAOT  
relativamente ao planeamento e utilização do domínio público hídrico  
e correspondente regime económico e financeiro**

Serviços / / Organismos	Artigos do DL 45/94	Artigos do DL 46/94	Artigos do DL 47/94
INAG	5º	37º, 43º, 51º, 85º e 90º	13º, 14º, 15º, 16º, 17º e 21º
DRAOT	5º	5º, 7º, 13º, 15º, 16º, 19º, 21º, 22º, 23º, 24º, 37º, 38º, 39º, 43º, 48º, 51º, 52º, 58º, 78º, 81º, 85º, 88º, 89º e 90º	11º, 13º, 14º, 15º, 20º e 21º
CNA	10º		

- c) o nº 1 do artº 6º prevê a aprovação, pelos Ministros da Agricultura e do Ambiente, de um Código de Boas Práticas Agrícolas;
- d) o nº 3 do mesmo artigo atribui competência aos serviços dependentes dos Ministérios da Agricultura e do Ambiente para se “(...) desenvolver, concertadamente, programas de formação e informação aos agricultores, visando promover a aplicação do Código de Boas Práticas Agrícolas (...)”;
- e) o nº 1 do artº 7º, na redacção do Decreto-Lei nº 68/99, estabelece a aprovação, por portaria do Ministro da Agricultura, de “(...) programas de acção a aplicar às zonas identificadas como vulneráveis (...)”, que “(...) deverão estar executados no prazo de quatro anos a contar da respectiva aprovação (...)” devendo tal portaria ter entrado em vigor, dois anos contados da data de publicação do Decreto-Lei nº 235/97, isto é, até 3 de Setembro de 1999;
- f) no nº 1 do artº 8º prevê-se a elaboração “(...) de quatro em quatro anos (...) de (...) um relatório de situação (...) contendo as informações mencionadas no anexo V (...)”;
- g) o artº 9º cria “(...) uma comissão técnica destinada a acompanhar a execução do presente diploma, cuja composição e funcionamento serão definidos por despacho dos Ministros da Agricultura (...) do Ambiente e da Saúde (...)”.

A legislação que importa realçar sobre impactes ambientais é o Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio, o qual atribui à DGA:

- em certos casos, o estatuto de Autoridade de AIA (alínea a) do nº 1 do artº 7º);
- as funções de coordenação geral e de apoio técnico do procedimento de AIA (nº 1 do artº 10º);
- competência para dar notícia à IGA de conhecimento de situações que indiciem a prática de uma contra-ordenação (nº 2 do artº 36º);
- o encargo de receber de serviços e organismos das administrações regionais autónomas informação necessária ao cumprimento da obrigação de notificação à Comissão Europeia (nº 2 do artº 44º);

à IGA:

- competência para fiscalizar o cumprimento das disposições previstas no diploma, ou dele resultantes, e para proceder ao respectivo sancionamento (nº 1 do artº 36º);
- o direito a receber 30% do produto das coimas (artº 42º);

às DRAOT:



- em certos casos, o estatuto de Autoridades de AIA (alínea b) do n.º 1 do art.º 7.º);
- fazerem-se representar, em certas circunstâncias, nas comissões de avaliação dos procedimentos de AIA (alínea e) do n.º 1 do art.º 9.º).

No tocante a planos de ordenamento as disposições legais em vigor pertinentes aos POAAP - planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (Decreto-Lei n.º 502/71, de 19 de Novembro, e Decreto Regulamentar n.º 2/88, de 20 de Janeiro, com as alterações dos Decretos Regulamentares n.ºs 37/91, de 23 de Julho, e 33/92, de 2 de Dezembro, e do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho) e aos POOC - planos de ordenamento da orla costeira (Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, com as alterações dos Decretos-Lei n.ºs 218/94, de 20 de Agosto, e 151/95, de 24 de Junho) atribuem competências ao INAG.

A legislação em vigor sobre a REN - Reserva Ecológica Nacional (Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, com as alterações dos Decretos-Lei n.ºs 316/90, de 13 de Outubro, 213/92, de 12 de Outubro, e 79/95, de 20 de Abril), atribui também competências ao INAG e às DRAOT e de referir a importante intervenção do Instituto da Conservação da Natureza na criação como áreas protegidas de águas interiores onde os valores conservacionistas o justifiquem (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro), com a consequente intervenção autorizativo-sancionadora do I.C.N., prevista nas alíneas b), d), f) e j) do n.º 1 do artigo 22.º do mesmo Decreto-Lei.

Invocando-se o cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 21.º do Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do XII Governo Constitucional, (“(...) *as competências e o pessoal da Divisão do Domínio Público e Concessões que sejam necessários à prossecução da política de valorização e defesa do litoral transitam do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações para o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (...)*”), o Decreto-Lei n.º 201/92, de 29 de Setembro, procedeu à definição das áreas de jurisdição da Direcção-Geral de Portos e da Direcção-Geral dos Recursos Naturais (antecessora do actual INAG), tendo a daquela já sido objecto de uma primeira definição com o Decreto-Lei n.º 379/89, de 27 de Outubro, e à transferência de competências suas para esta.

O Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, referido nesta transcrição, alterado e completado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de Fevereiro, e com derrogações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, constitui o diploma com o qual o Governo pretendeu rever, actualizar e unificar o regime jurídico dos terrenos incluídos no que se convencionou chamar domínio público hídrico, merecendo ser referido, também, o Decreto-Lei n.º 364/98, de 21 de Novembro, de elaboração obrigatória, por certos municípios, de cartas de zonas inundáveis.

O Decreto-Lei n.º 348/86, de 16 de Outubro, que definiu o sistema portuário nacional e os organismos portuários criou o INPCM - Instituto Nacional de Portos e Costas Marítimas e estabeleceu as Bases Gerais dos Estatutos Orgânicos das Administrações dos Portos, prevendo a extinção da Direcção-Geral de Portos e a transformação das administrações dos portos em institutos públicos dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Com o decorrer dos anos, as Administrações do Porto de Sines (APS), dos Portos do Douro e Leixões (APDL), do Porto de Lisboa (APL) e dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS), bem como a Junta Autónoma do Porto de Aveiro, criadas, respectivamente, pelos Decretos-Lei n.ºs 305/87, de 5 de Agosto, 308/87 e 309/87, ambos de 7 de Agosto, 376/89, de 25 de Outubro, e 40 172, de 26 de Maio de 1955, foram transformadas em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se, abreviadamente, APS, S.A., APDL, S.A., APL, S.A., APSS, S.A. e APA, S.A., respectivamente, com os Decretos-Lei n.ºs 337/98, 335/98, 336/98, 338/98 e 339/98 todos de 3 de Novembro, com competências, nas respectivas áreas de jurisdição, relativas, em particular, a (n.ºs 2 dos respectivos art.ºs 3.º):

“(...)

- *atribuição de usos privativos e definição do respectivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afecto, bem como à prática de todos os actos respeitantes à execução, modificação e extinção da licença ou concessão;*

(...)



- *expropriação por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento portuários, nos termos legais; (...)*”

Os mesmo diplomas estabelecem nos seus art<sup>os</sup> 7<sup>o</sup> o seguinte nas respectivas áreas de jurisdição:

“(…) *As atribuições referentes à gestão de água, incluindo a supervisão da sua qualidade dentro da área de jurisdição da [APS, APDL, APL, APSS ou APA], S.A., competem ao Instituto da Água e à Direcção Regional do Ambiente [Alentejo, Norte, Lisboa e Vale do Tejo, ou Centro].*”

Entretanto a Direcção-Geral dos Portos havia sido extinta pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 154/92, de 25 de Julho, que criou a Direcção-Geral de Portos, Navegação e dos Transportes Marítimos, por sua vez extinta pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 331/98, de 3 de Novembro, que criou o actual Instituto Marítimo Portuário.

### **Regulação**

Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR), criado pelo Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de Novembro e mantido pelo D.L. 120/2000, é definido pelo n.º 1 do art.º 19º deste último diploma, como sendo “...a entidade encarregada de exercer funções reguladoras no sector da água de abastecimento público, das águas residuais comunitárias e dos resíduos sólidos urbanos.”, o que se traduz em termos mais concretos por:

- regulamentar, orientar e fiscalizar a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais concessionados, bem como a actividade das respectivas entidades gestoras;
- assegurar a regulação dos respectivos sectores e o equilíbrio entre a sustentabilidade económica e a qualidade dos serviços prestados, de modo a salvaguardar os interesses e direitos dos cidadãos no fornecimento de bens e serviços essenciais;
- Fomentar a normalização técnica no domínio das tarefas que lhe estão confiadas;
- Assegurar o apoio à entidade concedente da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de efluentes e tratamento de resíduos sólidos urbanos na apreciação de questões e soluções técnicas, bem como de situações que relevam da gestão dos respectivos contratos.

Importa não perder de vista que esta entidade veio substituir o Observatório Nacional de Ambiente, criado no quadro do Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho e por isso já teve um antecedente em matéria de regulação na área das águas, semelhante ao que vigora no sector eléctrico e no sector das telecomunicações, sendo comum a tais entidades o enquadramento jurídico do n.º 3 do artigo 267º da Constituição.

### **Outros Ministérios com Intervenção na Área Ambiental**

A Lei n<sup>o</sup> 113/91, de 29 de Agosto, relativa à protecção civil, refere-se ao INAG em termos de vinculação para cooperar.

A lei orgânica do Ministério da Saúde, Decreto-Lei n<sup>o</sup> 10/93, de 15 de Janeiro, e o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 11/93, da mesma data, atribuem, a este departamento governamental, bem como às ARS - administrações regionais de saúde, competências em áreas tais que se revelam evidentes das implicações em matérias dos recursos hídricos na saúde das populações.

As áreas dependentes do Ministério da Economia (ME) com óbvias ligações com os recursos hídricos são as da indústria, da energia e do turismo.

A sua lei orgânica consta do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 222/96, de 25 de Novembro, com as alterações do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 107/99, de 31 de Março, ela se consignando-se as atribuições do ME, no seu art<sup>o</sup> 2<sup>o</sup>.

Às Direcções-Gerais da Indústria, da Energia e do Turismo, serviços centrais de coordenação, de apoio e operacionais, são também atribuídas competências em matéria de recursos hídricos.

O ME compreende serviços regionais assegurados por delegações regionais, às quais compete, entre outras funções, as “(…) *de natureza executiva em matéria de administração industrial e energética (...) e turismo (...)*” (art<sup>o</sup> 22º).



Constituem-se como organismos de tutela as regiões de turismo, às quais compete “(...) a valorização turística das respectivas áreas de intervenção no quadro da política do turismo (...)”.

No Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) as atribuições relativas aos sectores agrícola, das pescas e aquicultura põem em evidência, em parte delas, implicações com os recursos hídricos.

Os serviços do MADRP envolvidos, de forma mais relevante, nessas implicações são os seguintes (Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de Junho, que publicou a respectiva lei orgânica, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 128/97, de 24 de Maio):

- a Direcção-Geral de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente, entretanto transformada em instituto, IHERA, cuja lei orgânica consta do Decreto-Lei nº 136/97, de 31 de Maio;
- a Direcção-Geral das Florestas, de que o Decreto Regulamentar nº 11/97, de 30 de Abril, contempla a sua lei orgânica;
- as direcções regionais de agricultura (DRA), cuja lei quadro consta do Decreto-Lei nº 75/96, de 18 de Junho.

Ressaltam, quanto ao IHERA, na sua lei orgânica, as seguintes competências (no artº 2º):

“(...

- desenvolver sistemas de informação sobre as necessidades e utilização actual dos recursos hídricos na agricultura;

(...)

- assegurar a participação e garantir a articulação, como representante do MADRP, no planeamento nacional dos recursos hídricos efectuado pela Instituto da Água (INAG) e apoiar as direcções regionais de agricultura (DRA) em idêntica missão a nível do planeamento integrado das bacias hidrográficas. (...).”

A Direcção-Geral de Floresta tem a seu cargo a coordenação e o apoio da execução da política florestal, nos domínios, entre outros, dos recursos aquícolas das águas interiores, dispondo de uma Divisão de Pesca nas Águas Interiores, numa Direcção de Serviços de Caça e Pesca nas Águas Interiores, a quem competem actuações de ordenamento e gestão dos recursos aquícolas, em particular “(...) proceder à execução e apoiar a implementação de planos de gestão dos recursos aquícolas nas bacias hidrográficas e garantir a sua integração e articulação com os planos de bacia hidrográfica e com o plano nacional da água (...)” (artº 23º do Decreto Regulamentar nº 11/97, de 30 de Abril).

As DRA dispõem de serviços operativos que asseguram a execução nas respectivas regiões da política nacional nos domínios em que se exercem as atribuições do MADRP e, em particular, naqueles com implicações nos recursos hídricos.

Levando em conta, da lista constante do nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro, as utilizações do domínio hídrico pertinentes a:

- captação de água;
- rejeição de águas residuais;
- infraestruturas hidráulicas;

para além das câmaras municipais, enquanto gestoras de sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, das concessionárias dos mesmos tipos de sistemas e dos referidos utilizadores autónomos, há ainda que fazer referência às utilizações associadas à rega, à produção de energia e à navegação.

Com o Decreto-Lei nº 269/82, de 10 de Julho, completado pelo Decreto-Lei nº 69/92, de 27 de Abril, foi revista a legislação sobre política de fomento agrícola e, em consequência, normalizada a vida das associações de regantes e beneficiários, com o Decreto Regulamentar nº 84/82, de 4 de Novembro, que estabeleceu o Regulamento das Associações de Beneficiários, e regulamentada novas associações de agricultores, com o Decreto Regulamentar nº 86/82, de 12 de Novembro, que definiu o Regulamento das Juntas de Agricultores, estas entendidas como “(...) entidades encarregadas de assegurar a administração, a



*exploração e conservação das obras do grupo III [obras de interesse local, com impacte colectivo, conforme classificação constante do artº 6º do decreto-lei atrás referido] em representação de todos os seus beneficiários (...)*”.

Ultrapassando 110 000 ha de área beneficiada, as associações de beneficiários existentes, distribuídas por bacias hidrográficas, respectivas áreas e número de beneficiários, constam de quadro apresentado na página seguinte.

Na utilização da água para a produção de energia destacam-se os aproveitamentos hidroeléctricos do SEP - Sistema Eléctrico de Serviço Público, a cargo da EDP - Electricidade de Portugal, S.A. (Holding), do sistema eléctrico não-vinculado e do SEI - sistema eléctrico independente (mini-hídricas) de que se apresentam listagens dos existentes em quadros próprios adiante apresentados

Quanto às Juntas de Agricultores, até final de 1998 as que se encontravam constituídas, distribuídas por direcções regionais de agricultura (DRA), respectivas áreas beneficiadas e número de beneficiários, constam do quadro seguinte:

DRA	Juntas de Agricultores (número)	Área beneficiada (ha)	Beneficiários (número)
Entre Douro e Minho	1 046	30 832	35 967
Trás-os-Montes	289	11 663	12 022
Beira Litoral	490	11 568	26 745
Beira Interior	225	6 885	15 690
Ribatejo e Oeste	23	7 532	3 002
Alentejo	18	5 397	677
Algarve	13	1 227	1 139
Total	2 122	75 104	95 242

Na utilização de água na produção de energia é de destacar, ainda, a que respeita a circuitos de refrigeração de centrais termoeléctricas (águas interiores), como são os casos das seguintes do SEP:

Bacia hidrográfica	Designação do aproveitamento	Ano de entrada em serviço	Combustível	Linha de água solicitada para refrigeração	Potência instalada (MW)	Caudal de Refrigeração (m³/s)
Douro	Tapada do Outeiro	entre 1959 e 1967	carvão	Douro	150	6,9
Tejo	Carregado	entre 1965 e 1976	fuelóleo	Tejo (estuário)	750	38,6
	Barreiro	1979	fuelóleo	Tejo (estuário)	64,5	1,6
Sado	Setúbal	entre 1979 e 1982	fuelóleo	Sado (estuário)	1000	34

a que acresce, do sistema eléctrico não-vinculado, a Central Termoeléctrica do Pego, em que o Tejo é a linha de água solicitada para refrigeração, com 2,2 m³/s.

Na navegação é de salientar a criação, pelo Decreto-Lei nº 138-A/97, de 3 de Junho, do Instituto de Navegabilidade do Douro, que sucedeu ao Gabinete de Navegabilidade do Douro, criado pelo Decreto-Lei nº 127/85, de 26 de Abril, e extinto pelo Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de Fevereiro. Das competências que lhe foram atribuídas são de sublinhar as seguintes com especiais implicações nos recursos hídricos (artº 6º):

“(…)

- *decidir sobre todos os actos que por lei estão sujeitos a autorização ou licenciamento na área definida como canal navegável e nas infra-estruturas de apoio que lhe estejam afectas (...);*

(…)

- *dar parecer sobre todos os actos que, incidindo na via navegável ou respectivas margens, possam interferir com a navegabilidade, nomeadamente extracção de inertes, obras hidráulicas, colocação de jangadas, construção de marinas e cais de acostagem (...);*



(...)

- efectuar ou adjudicar as dragagens que se demonstrem necessárias à manutenção do canal navegável;

(...)

- assegurar o cumprimento do protocolo e subsequentes contratos a estabelecer com a CPPE - Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade, S. A., em matéria de funcionamento e manutenção das eclusas; (...)"

Bacia hidrográfica	Aproveitamentos Hidroeléctricos do Sistema Eléctrico de Serviço Público (SEP)		Aproveitamentos Hidroeléctricos do Sistema Eléctrico Não Vinculado	
	Designação do aproveitamento	Linha de água	Designação do aproveitamento	Linha de água
Minho			France	Rio Coura
Lima	Touvedo	Rio Lima	Lindoso	Rio Lima
	Alto Lindoso			
Cávado	Cançada	Rio Cávado	Penide I e II	Rio Cávado
	Salamonde			
	Venda Nova	Rio Rabagão		
	Alto Rabagão			
	Vilarinho das Furnas	Rio Homem		
	Paradela	Rio Cávado		
Sistema do Rio Ave			Guilhofrei	Rio Ave
			Ermal	
			Ponte da Esperança	
			Senhora do Porto	
Douro	Miranda	Rio Douro	Cefra	Rio Ouro
	Picote		Varosa	Rio Varosa
	Bemposta		Freigil	Rio Cabrum
	Pocinho		Aregos	
	Valeira			
	Vilar - Tabuaço	Rio Távora		
	Régua	Rio Douro		
	Carrapatelo			
	Torrão	Rio Tâmega		
	Crestuma - Lever	Rio Douro		
Vouga			Drizes	Rio Vouga
			Ribafeita	
Mondego	Aguieira	Rio Mondego	Pateiro	Rio Mondego
	Raiva		Figueiral	Rio Carvalhinho
	Caldeirão	Rio Caldeirão	Ermida	Ribeira de S.João
			Rei de Moinhos	Rio Alva
Mondego (Sistema Serra da Estrela)			Pisões	Rio Dinha
			Sabugueiro I	Ribeira da Caniça
			Sabugueiro II	Ribeira do Covão do Urso
			Desterro I	Rio Alva
			Desterro II	
			Ponte de Jugais	
Tejo	Castelo do Bode	Rio Zêzere	Belver	Rio Tejo
	Cabril		Cadeirão	Rio Almonda
	Bouçã		Santa Luzia	Rio Unhais
	Fratel	Rio Tejo		
	Pracana	Rio Ocreza		
Tejo (Sistema da Ribeira de Nisa)			Póvoa	Ribeira de Nisa
			Bruceira	
			Velada	
Sado			Vale do Gaio	Rio Xarrama

### 2.2.3. Administração Regional Autónoma

As regiões autónomas são pessoas colectivas públicas autónomas do Estado, dotadas de uma função política, legislativa e administrativa próprias, as quais se desenvolvem no âmbito das matérias de interesse específico,





tal como este se encontra definido no art. 228º da Constituição e nos respectivos Estatutos Político-Administrativos.

De entre as matérias de interesse específico definidas (a título exemplificativo) na Constituição, destacam-se, em função da sua relevância para o direito de protecção da água: a defesa do ambiente e equilíbrio ecológico; a protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública animal e vegetal; os recursos hídricos, minerais e termais e energia de produção local; (alíneas c., d. e f., respectivamente, do art. 228º da CRP).

No quadro destas matérias (e em especial, da água) a estrutura da organização administrativa das regiões autónomas é a seguinte:

**a) Região Autónoma dos Açores**

aa) Administração directa da RAA

A estrutura da administração pública da Região Autónoma dos Açores (RAA), no domínio da água, assenta na administração directa. Nomeadamente, na Secretaria Regional do Ambiente, criada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2000/A, de 18 de Abril.

A Secretaria Regional do Ambiente compreende duas Direcções Regionais, ambas dotadas de competências no domínio da água:

A Direcção Regional do Ambiente (DRA), com competências na área da inspecção e controlo da qualidade do ambiente desempenhadas pela Direcção de Serviços da Qualidade do Ambiente (DSQA) exercendo, na Região, as competências da Direcção-Geral do Ambiente;

A Direcção Regional de Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos (DROTRH), à qual estão conferidas as competências relativas às atribuições da DRA na área do ordenamento do território e da política de gestão dos recursos hídricos, a qual, através da Direcção de serviços dos Recursos Hídricos (DSRH), possui competências na área do planeamento e gestão da água (das quais se destacam as relativas ao planeamento integrado dos recursos hídricos e da orla costeira, a utilização de todo o domínio hídrico e o planeamento e execução de infraestruturas hidráulicas), exercendo, na Região, as competências do INAG e as que foram transferidas para a Região no âmbito do domínio público marítimo.

ab) Administração indirecta da RAA

Uma vez que todas as competências relevantes no domínio da protecção da água se encontram concentradas na SRA, não existem, ao nível da administração regional da RAA, entidades autónomas neste domínio.

**b) Região Autónoma da Madeira**

ba) Administração directa da RAM

Ao nível da administração directa regional destacam-se os seguintes organismos:

A Secretaria regional do Equipamento Social e do Ambiente (SRESA), que, nos termos da respectiva lei orgânica (Decreto Regulamentar Regional n.º 4-A/93/M, de 2 de Fevereiro, é dotada de atribuições nos domínios do ambiente, planeamento e das obras públicas. Na SRESA, destaca-se a Direcção Regional do Ambiente (DRA), que exerce competências nos domínios da qualidade do ambiente e da definição da respectiva política de protecção. Parte substancial atribuições e competências da SRESA relativas à definição e implementação da política de gestão dos recursos hídricos, à utilização do domínio hídrico, às infra-estruturas hidráulicas e à actividade de distribuição de água para consumo público e de recolha e tratamento de águas residuais, foi objecto de transferência para o Instituto de Gestão da Água, ao nível da administração regional indirecta (art. 4 do Decreto Legislativo Regional n.º 9/91/M, de 30 de Julho).

A Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas (SRAFP), exerce competências na área das infra-estruturas de rega (art. 2º/1, h., e 15º, do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/94/M, de 30 de Agosto). Este domínio é da maior importância para a gestão dos recursos hídricos da RAM, uma vez que muitas dessas infra-estruturas (as levadas) constituem um elemento fundamental do respectivo sistema de aproveitamento hidráulico.



A Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa exerce as atribuições relativas ao litoral e à actividade marítimo-portuária.

As competências de planeamento da orla costeira e de licenciamento da utilização do domínio hídrico (nomeadamente, do domínio público marítimo), estão actualmente consignadas num serviço específico, o Gabinete de Gestão do Litoral, criado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 5/99/M, de 1 de Março.

Parte substancial das competências relativas à actividade marítimo-portuária (e, para o que interessa em matéria de protecção da água, as relativas à utilização do domínio público marítimo dentro das áreas de jurisdição portuária) foram transferidas para um instituto público – a APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/96/M, de 11 de Julho, entretanto transformada em sociedade anónima (APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.) pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/99/M, de 1 de Julho .

Releva ainda a articulação com a Secretaria Regional do Plano e da Coordenação, nomeadamente, com a Respectiva Direcção Regional de Planeamento, em matéria de planeamento sectorial (art. 2ºc., do Decreto Regulamentar Regional n.º 14-A/97/M, de 29 de Julho).

#### bb) Administração indirecta da RAM

A administração indirecta da RAM compreende um instituto público e duas sociedades de capitais públicos. Nomeadamente, o Instituto de Gestão da Água (IGA) , a “IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.” (IGA, S.A.) e a “APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.” (APRAM).

O Instituto de Gestão da 19/91/M, de 30 de Julho, foi dotado de atribuições no domínio da gestão dos recursos hídricos, com competências que abrangem áreas como a utilização do domínio hídrico (excluindo o domínio público marítimo), a definição da política de gestão dos recursos hídricos, o planeamento e execução de obras hidráulicas, competências de fiscalização e sancionatórias (note-se, dentro destas, a aplicação de contra-ordenações em matéria de poluição da água), dentro das quais foram desenvolvidas, pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 26/99/M, de 29 de Dezembro, competências no domínio do controlo da qualidade da água.

As actividades de captação, produção e distribuição de água, a respectiva política de gestão e o planeamento e a execução das infra-estruturas necessárias assentam, actualmente no designado Sistema Regional de Gestão e Abastecimento de Água da RAM (Sistema). O Sistema pode ser gerido por administração directa ou por concessão. O diploma de criação do Sistema (Decreto Legislativo Regional n.º 28-B/99, de 23 de Dezembro) procedeu, simultaneamente à *transformação* do IGA na sociedade IGA, S.A. e à atribuição, a esta sociedade, da concessão do Sistema.

A IGA, S.A., para além de suceder ao IGA na universalidade de direito constituída pelas situações jurídico-patrimoniais e noutros vínculos que eram da titularidade daquele instituto público, é dotada, na sua qualidade de concessionária do Sistema, de um conjunto de poderes e prerrogativas de autoridade, de entre os quais se destacam os relativos à definição da política de gestão dos recursos hídricos, à utilização do domínio hídrico, ao estabelecimento de medidas restritivas do direito de propriedade necessárias para a prossecução das respectivas atribuições e à fiscalização (no cap. IV deste diploma definem-se as contra-ordenações, estabelecem-se normas relativas ao respectivo processo, e atribui-se à SRESA a competência para a instauração deste e para a aplicação das coimas).

Embora, como foi exposto, a IGA, S.A. resulte da transformação do IGA e suceda na titularidade das respectivas situações jurídicas, aquele instituto não foi ainda extinto (aliás, já depois da publicação do DLR n.º 28-B/99/M, foi publicado um diploma que procedia à alteração da orgânica do IGA, desenvolvendo as suas competências na área do controlo da qualidade – o DRR n.º 26/99/M, de 29 de Dezembro). Tal facto apenas deverá ter lugar no fim de um processo de transição.

Por fim, a APRAM, S.A. resulta da *transformação* do Instituto público que possuía o mesmo nome (a APRAM), por efeito do disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 19/99/M, de 1 de Julho, *sucede* àquele instituto nas competências relativas à utilização do domínio público marítimo nas áreas de jurisdição portuária .



## 2.2.4. Administração Pública Estadual Autárquica

Dentro da administração autónoma do Estado, interessa-nos, em especial, analisar a administração de base territorial e, dentro desta, a administração local, isto é, a que é constituída pelas autarquias locais.

O conceito de autarquia local é, nos termos da CRP, o seguinte: pessoas colectivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (artigo 235º, 2).

Nos termos da CRP, são autarquias locais, no continente: o município, a freguesia e a região administrativa (artigo 236º). Podem ser classificadas como autarquias locais outras formas de organização territorial que, em determinadas áreas, designadamente nas grandes áreas urbanas, a lei entenda dever consagrar (artigo 236º, 3). É o caso das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

### a) Quadro de atribuições e competências geral

De acordo com a CRP as atribuições das autarquias locais e a competências dos seus órgãos serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237º,1).

Em 14 de Setembro de 1999 foi publicada a Lei n.º 159/99, a qual revogando legislação anterior (designadamente o decreto-lei n.º 77/84, de 8 de Março e o decreto-lei n.º 100/84, de 29 de Março), veio estabelecer o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como estabelecer critérios para a delimitação das intervenções da administração local e da administração central.

A lei vem referir que a descentralização administrativa se opera através da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, reconhecendo que este é o melhor meio para concretizar o princípio da subsidiariedade (artigo 2º, 1 e 2). Do mesmo modo vem reconhecer que para a prossecução das suas atribuições e competências carecem as autarquias locais que sejam conferidos aos seus órgãos poderes que lhes permitam actuar em diversas matérias, quer consultivas, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização, ou de licenciamento (artigo 2º, 5).

### b) Atribuições e competências dos municípios e dos seus órgãos

Os municípios são, sem dúvida, a principal e a mais complexa entidade da administração local.

No domínio do anterior diploma que regulamentava as atribuições e competências das autarquias locais, a Lei n.º 100/84, de 29 de Março, ao tratar das atribuições, o preceito legal (artigo 2º) continha uma cláusula geral “(..) o que diz respeito aos interesses próprios das populações respectivas (...)” à qual acrescia uma enumeração exemplificativa, da qual importa destacar, por um lado as alíneas d) “salubridade (...)” e i) “defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional” e, por outro lado, as alíneas c) “ao abastecimento público” e d) “(...) ao saneamento básico”.

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro veio revogar o decreto-lei n.º 100/84, de 29 de Setembro e abandonando o sistema da cláusula geral, veio consagrar uma enumeração taxativa das atribuições dos municípios (artigo 13º). Assim, em matéria de recursos hídricos, estas pessoas colectivas públicas territoriais dispõem de atribuições nos domínios do “ambiente e saneamento básico” (artigo 13º).

Da comparação desta delimitação com a efectuada pela anterior lei verifica-se que a “salubridade” deixa de ser atribuição do município. Isto, por um lado. Por outro lado, é curioso verificar que o abastecimento público, que deve ser entendido como abastecimento de água, não consta, pelo menos autonomizado, do elenco taxativo das atribuições dos municípios. E integra, autonomizado, as atribuições da freguesia (artigo 14º, alínea b). O artigo 26º do mesmo diploma ao tratar das competências dos órgãos municipais refere que estes têm poderes para o “planeamento, a gestão de equipamentos, e a realização de investimentos nos domínios dos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas nomeadamente *compete igualmente aos órgãos municipais:*

(...) h) *Manter e reabilitar a rede hidrográfica dentro dos perímetros urbanos;*

i) *Licenciar e fiscalizar a pesquisa e captação de águas subterrâneas não localizadas em terrenos integrados no domínio público hídrico;*

j) *Participar na gestão dos recursos hídricos;*



*l) Assegurar a gestão e garantir a limpeza e a boa manutenção das praias e das zonas balneares;*

*m) Licenciar e fiscalizar a extracção de materiais inertes.*

Em matéria de competências dos órgãos municipais (assembleia municipal, câmara municipal e presidente da câmara municipal) deve atender-se a dois regimes a saber, o fixado pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e o regime instituído pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a qual vem elencar os poderes dos órgãos municipais que serão transferidos progressivamente para os municípios nos próximos quatro anos (artigo 4º, n.º 1). Por outro lado, verifica-se que diplomas avulsos vêm consagrar novas competências municipais em matéria de recursos hídricos ou proceder à densificação e desenvolvimento das já consagradas.

### **c) Atribuições e competências das freguesias e dos seus órgãos**

No âmbito da matéria em análise foram conferidas às freguesias atribuições em matéria de abastecimento público (artigo 14º, 1 alínea b) da lei n.º 159/99, de 14 de Setembro) e de ambiente e salubridade (artigo 14º, 1 alínea h) do mesmo diploma).

No que respeita às competências, verifica-se que a lei trata de forma mais completa e exaustiva a transferência de competências entre o município e a freguesia (artigo 15º do decreto-lei n.º 159/99, de 14 de Setembro e artigo 66º do decreto-lei n.º 169/99, de 18 de Setembro). O enunciado das competências dos órgãos paroquiais consta, por seu lado, dos artigos 17º e 34º do decreto-lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Na matéria que ora nos interessa são de sublinhar as seguintes competências:

- Deliberar sobre a administração das águas públicas que, por lei, estejam sob titularidade da freguesia (assembleia de freguesia);
- Autorizar a freguesia a participar em empresas de capitais públicos de âmbito municipal, para prossecução de actividades de interesse público ou de desenvolvimento local, cujo objecto se contenha nas atribuições da freguesia (assembleia municipal);
- Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários de acordo com o parecer prévio das entidades competentes, quando exigido por lei (junta de freguesia);
- Praticar os actos necessários à participação da freguesia em empresas de capitais públicos de âmbito municipal, na sequência de autorização da assembleia de freguesia.

### **d) Sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água**

Trata-se, inevitavelmente, de uma área de estratégia futura, pois pela mesma passará o designado mercado da água, ou seja a lógica de dinâmica empresarial, ainda que condicionada à prossecução do serviço público, mas obviamente a introdução de um novo conceito na gestão da água.

No fundo, trata-se de um vector, por excelência, para a experimentação do conceito de "responsabilidade partilhada", tão do agrado das instâncias comunitárias, lançado aliás pelo 5º Programa de Política e Acção Comunitária em Matéria de Ambiente, que obviamente tem tido dificuldade em conseguir a adesão do 2º grupo, ou seja dos agentes económicos,

A Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, no sentido de permitir tal alteração de quadro de gestão, cabendo posteriormente ao Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, desenvolver tal regime e clarificando desde logo os conceitos de sistemas multimunicipais e de sistemas municipais.

Ficou igualmente claro, tanto para os sistemas multimunicipais como para os municipais, há um conjunto de princípios a observar e respeitar e que são:

- Princípio da prossecução do interesse público;
- Princípio do carácter integrado dos sistemas;
- Princípio da eficiência;
- Princípio da prevalência da gestão empresarial.



Coube ao Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, estabelecer o regime jurídico da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação e tratamento de água para consumo público, quando atribuídos por concessão, e aprova as respectivas bases.

Anexo ao Decreto-lei n.º 319/94 surgem as bases do contrato de concessão, aliás típicas desta nova fase de concessões de serviço público e apresentando mesmo significativas semelhanças com as bases de concessão da actividade de distribuição de gás natural.

Regressando ainda ao D.L. n.º 379/93 verifica-se que o mesmo cria desde logo cinco sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo dos municípios, naturalmente que sem prejuízo de novas áreas a definir por Decreto-Lei, mas cujas áreas originais são: Sotavento Algarvio, Barlavento Algarvio, Área da Grande Lisboa, Norte da área do Grande Porto e Sul da área do Grande Porto.

A partir de 1993, após a alteração da lei de delimitação dos sectores (Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, que veio a ser revogada pela Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho) contemplada no Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, (alterado pela Lei n.º 176/99, de 29 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 439-A/99, de 29 de Outubro), tendo passado a estar permitido, com o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, o acesso de capitais privados às actividades económicas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais e sido estabelecida a abertura à empresarialização dos respectivos sectores foram sendo criados, no continente, vários sistemas municipais e plurimunicipais, explorados e geridos em regime de concessão, destacando-se destes, e respectivas entidades gestoras:

#### **a) Abastecimento de água**

- Sotavento Algarvio (Decreto-Lei n.º 379/93) e Águas do Sotavento Algarvio, S.A. (Decreto-Lei n.º 130/95, de 5 de Junho);
- Barlavento Algarvio (Decreto-Lei n.º 379/93) e Águas do Barlavento Algarvio, S.A.<sup>(4)</sup> (Decreto-Lei n.º 136/95, de 12 de Junho);
- Área da Grande Lisboa (Decreto-Lei n.º 379/93) e EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A. (Decretos-Lei n.ºs 553-A/74, de 30 Outubro, 190/81, de 4 de Julho e 230/91, de 21 de Junho);
- Norte da Área do Grande Porto (Decreto-Lei n.º 379/93) e Águas do Cávado, S.A. (Decreto-Lei n.º 102/95, de 19 de Maio);
- Sul da Área do Grande Porto (Decreto-Lei n.º 379/93) e Águas do Douro e Paiva, S.A. (Decreto-Lei n.º 116/95, de 29 de Maio);

#### **b) Saneamento de águas residuais**

- Saneamento da Costa do Estoril e SANEST - Saneamento da Costa do Estoril, S.A. (Decreto-Lei n.º 142/95, de 14 de Junho);
- Saneamento da Ria de Aveiro e SIMRIA - Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, S.A. (Decretos-Lei n.ºs 101/97, de 26 de Abril, e 329/2000, de 22 de Dezembro);
- Saneamento do Lis e SIMLIS - Saneamento Integrado dos Municípios do Lis, S.A. (Decreto-Lei n.º 543/99, de 13 de Dezembro);
- Saneamento do Algarve (Decreto-Lei n.º 167/2000, de 5 de Agosto);
- Saneamento do Baixo Cávado e Ave (Decreto-Lei n.º 139/2000, de 13 de Julho);
- Saneamento do Grande Porto (Decreto-Lei n.º 260/2000, de 17 de Outubro);

#### **c) Abastecimento de água e saneamento de águas residuais**

- Abastecimento de Água e Saneamento do Alto Zêzere e Côa e Águas do Zêzere e Côa, S.A. (Decretos-Lei n.ºs 121/2000, de 4 de Julho, e 185/2000, de 10 de Agosto);
- Abastecimento de Água e Saneamento do Norte Alentejano (Decreto-Lei n.º 128/2000, de 6 de Julho) e Águas do Norte Alentejano, S.A. (Decreto-Lei n.º 105/2001, de 31 de Março);



- Abastecimento de Água e Saneamento do Minho-Lima e Águas do Minho-Lima, S.A. (Decreto-Lei nº 158/2000, de 25 de Julho);

e existindo os seguintes sistemas municipais e correspondentes entidades gestoras:

**a) Abastecimento de água**

- Fafe e Indáqua Fafe, S.A. (1996);
- Ourém e CGE Portugal, Delegação de Mafra (1996);
- Carvoeiro e Águas do Vouga, S.A.(1996);
- Batalha e Águas do Lena, S.A. (1997);
- Planalto Beirão e Águas do Planalto, S.A. (1997);
- Santo Tirso e Indáqua Santo Tirso, S.A. (1998);

**b) Saneamento de águas residuais**

- Vale do Ave e Tratave, S.A. (1998);

**c) Abastecimento de água e saneamento de águas residuais**

- Mafra e CGE Portugal, Delegação de Mafra (1995);
- Trancoso e Águas da Teja, S.A. (1997);
- Setúbal e Águas do Sado, S.A. (1997);
- Figueira da Foz e Águas da Figueira, S.A. (1999);
- Feira e Indáqua Feira, S.A. (1999);
- Cascais e Águas de Cascais, S.A. (2000).

A publicação da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, dita Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, que passou a regular as condições em que os municípios e suas associações, bem como as regiões administrativas poderão criar empresas dotadas de capitais próprios, permitiu a criação da Águas de Gaia, EPM, entidade gestora do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais do respectivo concelho. Antes, no entanto, no município de Lisboa, havia sido constituída a EMARLIS - Empresa Municipal de Águas Residuais de Lisboa, EPM, com o encargo de explorar e gerir, numa primeira etapa, as ETAR da cidade.

Além das entidades gestoras em regime de concessão de sistemas municipais e plurimunicipais e das criadas sob a forma de empresas públicas municipais, os serviços municipais e os serviços municipalizados de um número ainda muito significativo de câmaras municipais continuam a assegurar as actividades de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais dos respectivos municípios, constituindo-se, tal como aquelas entidades, como utilizadores dos recursos hídricos pela captação de água e pela rejeição de efluentes.

À parte a cobertura do País não ser integral em termos de infraestruturas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais existem, mesmo nas imediações de áreas urbanas adequadamente infraestruturadas, estabelecimentos industriais, agro-industriais e agro-pecuários e empreendimentos turísticos que gerem, de forma autónoma, as suas necessidades de água e a descarga dos seus efluentes.

**d) A prossecução das atribuições municipais em matéria de abastecimento de água e saneamento por entidades de natureza empresarial públicas ou privadas**

O regime em vigor nesta matéria é o constante do decreto-lei nº 379/93, de 5 de Novembro. Decorre deste regime que as entidades concessionárias podem ser entidades públicas ou privadas de natureza empresarial ou associações de utilizadores (artigo 6º). O objecto do contrato de concessão é precisamente o exercício das competências municipais em matéria de exploração e gestão dos sistemas de captação, tratamento e distribuição de água e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, podendo abranger a construção,



extensão, reparação, renovação, manutenção de obras e equipamentos, bem como a respectiva melhoria (artigo 9º, 1 e 2).

Com a celebração do contrato de concessão, a concessionária passa a deter, entre outros, os direitos a explorar a concessão por sua conta e risco, fixar, liquidar e cobrar taxas aos utentes pela utilização do serviço, estabelecer o regime da respectiva utilização.

Do mesmo modo lhe são atribuídas as competências que a lei confere às entidades gestoras dos sistemas municipais, designadamente as competências para definir, para a recolha de águas residuais industriais, os parâmetros de poluição suportáveis pelo sistema (artigo 4º, 3, alínea i) do decreto-lei nº 207/94, de 6 de Agosto); para garantir que a água distribuída para consumo doméstico, em qualquer momento, possua as características que a definam como água potável, tal como são fixadas na legislação aplicável (artigo 4º, 3, alínea e) do decreto-lei nº 207/94, de 6 de Agosto; para promover a elaboração de um plano geral de distribuição de água e de drenagem de águas residuais (artigo 4º, 3, alínea a) do decreto-lei nº 207/94, de 6 de Agosto; para tomar as medidas necessárias para assegurar a melhoria contínua da qualidade da água que fornece, etc.

### 2.2.5. Administração Pública Consultiva

O Conselho Nacional da Água, previsto no quadro do Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, entretanto regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 166/97, de 2 de Julho e igualmente mantido pelo D.L. 120/2000, que o considera no seu artigo 21º como o “...órgão consultivo de planeamento nacional no domínio da água ao qual compete, genericamente, acompanhar e apreciar a elaboração de planos e projectos, com especial relevância nos meios hídricos, propor medidas que permitam o melhor desenvolvimento e articulação das acções deles decorrentes e formular ou apreciar opções estratégicas para a gestão sustentável dos recursos hídricos nacionais.”.

A composição deste órgão consultivo, tal como surge no D.L. 166/97, compreende representantes de organismos da Administração Central, integrados em sete Ministérios diferentes, bem como representantes da Administração Local; das organizações não governamentais; da comunidade científica e ainda dos agentes económicos com responsabilidades na gestão do recurso água.

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, surgiu na sequência da experiência da Comissão Consultiva do Ambiente, que entretanto é revogada pelo presente diploma.

Pode-se colocar a dúvida se o Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável deve pronunciar-se sobre questões de água quando existe um conselho específico para essa área. Ora consideramos que sim, pois não obstante se poder argumentar que o Conselho Nacional da Água é um órgão consultivo especial e o outro geral, o certo é que cabe a este uma apreciação genérica sobre a temática ambiental e de desenvolvimento sustentável sem excepções, isto é não ficou excluído, quando é uma lei posterior, de se pronunciar sobre qualquer componente ambiental, como de resto é a água.

Por outro lado e consideramos ser um argumento mais significativo, a composição dos dois conselhos é manifestamente diferente. Com efeito, a do Conselho Nacional da Água reflecte maior peso da Administração Pública, enquanto que a do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável apresenta maior interligação com a sociedade civil.

Merecem ainda referência, a Comissão de Gestão das Albufeiras criada pelo Decreto-Lei nº 21/98, de 3 de Fevereiro, dependente directamente do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, é de âmbito nacional, presidida pelo Presidente do INAG, e tem como atribuições a coordenação do planeamento e da exploração de albufeiras, competindo-lhe, em particular (alínea b) do artº 3º), “(...) estabelecer o regulamento técnico que estipula as regras de elaboração dos programas de exploração e define os níveis máximos e mínimos de armazenamento das albufeiras (...)”.

### 2.2.6. Organizações dos Agentes de Desenvolvimento

O Decreto-Lei nº 70/90, de 2 de Março, que não vingou politicamente, introduziu as figuras dos conselhos regionais da água (“(...) *órgãos consultivos do Governo no âmbito da gestão dos recursos hídricos a nível regional (...)*” (nº 4 do artº 4º)) e de associações de utilizadores (“(...) *pessoas colectivas de direito privado,*



*constituídas por pessoas singulares ou colectivas, para efeitos de utilização do domínio público hídrico (...)*” (nº 5 do mesmo artigo) que “(...) gozam de preferência na outorga de licenças de utilização do domínio público hídrico, bem como na celebração de contratos-programa para apoio técnico ou financeiro às acções de fomento hidráulico (...)” (nº 3 do artº 18º ), à luz das quais se pretendia a participação de todos os interessados na gestão da água e, ainda, dos utilizadores em particular na promoção e realização de acções de fomento hidráulico.

O Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de Fevereiro, considera como um dos requisitos a observar pelo planeamento de recursos hídricos a “(...) participação, envolvendo agentes económicos e as populações directamente interessadas e visando o alargamento de consensos (...)” (alínea d) do nº 3 do artº 2º) criou, como órgãos consultivos de planeamento regional, os conselhos de bacia “(...) em que estão representados os organismos do Estado relacionados com o uso da água e os utilizadores (...)” (nº 1 do artº 11º) competindo-lhes (nº 1 do artº 12º):

“(...)”

- a) Acompanhar a elaboração do PBH e informar o projecto do PBH antes da sua aprovação e suas posteriores revisões;
- b) Estabelecer o montante da taxa de regularização;
- c) Informar e formular propostas de interesse geral para a bacia;
- d) Propor objectivos de qualidade da água na bacia hidrográfica de acordo com os diversos usos actuais e futuros;
- e) Propor a realização de estudos hidrológicos relevantes para a bacia;
- f) Dar parecer sobre esquemas e obras de aproveitamentos hidráulicos;
- g) Dar parecer sobre todas as questões relativas à repartição das águas e às mediadas a tomar contra a poluição;
- h) Elaborar e aprovar o seu orçamento e relatório de contas;
- i) Elaborar o plano de actividades;

“(...)”

e tendo como vogais, para além de representantes de Ministérios com tutela na agricultura, ambiente, administração do território, indústria, energia, saúde, comércio e turismo (nº 5 do mesmo artigo):

“(...)”

- h) 16 representantes dos utilizadores que assegurem a representatividade dos distintos sectores em relação aos interesses pelo uso da água, 8 dos quais nomeados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- i) 2 representantes de organizações não governamentais no domínio do ambiente.

“(...)”

Em 16 de Maio de 1938, pelo Decreto-Lei nº 28 653, haviam sido criadas, com o fim de promover a administração das grandes obras de fomento hidroagrícola executadas pelo Estado, as associações de regantes e beneficiários integrando “(...) proprietários, usufrutuários, enfiteutas, fiduciários, arrendatários e parceiros dos terrenos beneficiados pelos aproveitamentos hidro-agrícolas (...)” (artº 1º) constituindo-se como “(...) associações agrícolas, dotadas de personalidade jurídica, com sede no lugar ou freguesia do aproveitamento, de funcionamento e administração autónomos (...)” (artº 2º), devendo incluir “(...) dez agricultores, pelo menos, podendo também formar-se com número inferior mediante autorização do Ministro da Agricultura (...)” (artº 3º) e podendo denominar-se “(...) associações de regantes e beneficiários do lugar ou freguesia do aproveitamento, ou só associações de regantes, com a denominação do referido lugar ou freguesia (...)” (§ 1º do artº 3º).

O artº 6º do mesmo diploma fixou as competências destas associações, já na linha do que viria a ser estabelecido no Regulamento do Decreto nº 47 153, de 18 de Agosto de 1966, com o qual foi promulgado o





Regulamento das Associações de Regantes e Beneficiários que ampliou as respectivas competências consideradas naquele artigo, e constitui já uma antevisão do que viria a ser o Regulamento das Associações de Beneficiários promulgado pelo Decreto Regulamentar nº 84/82, de 4 de Novembro, a que já atrás se fez referência, em cujo preâmbulo se afirma que “(...) *Tendo em vista a normalização da vida das associações de regantes e beneficiários à luz do novo regime jurídico das obras de fomento hidroagrícola, torna-se indispensável regulamentar a constituição e fins dos órgãos de gestão destas obras, que irão substituir as actuais comissões administrativas, atribuindo-se aos agricultores interessados maior participação desde a concepção das obras à sua gestão, exploração e conservação. (...)*”, conferindo às associações atribuições mais vastas no seguimento das anteriores no seu (artº 4º).

No mesmo ano de 1982, com o Decreto Regulamentar nº 86/82, de 12 de Novembro, também já atrás referido, e invocando-se pretender-se, “(...) *Dado o interesse de que se revestem os pequenos regadios, no racional aproveitamento dos recursos hídricos nacionais e no seu enquadramento nas obras de fomento hidroagrícola (...)*”, que “(...) *tal como para as obras dos grandes regadios, que se criem e regulamentem instituições verdadeiramente autónomas, participadas, democráticas e livres, e que essas instituições, quer se trate de cooperativas de rega, quer de juntas de agricultores, tenham sempre o apoio e colaboração dos serviços oficiais. (...)*” promulgou-se o Regulamento das Juntas de Agricultores, para o que se lhes fixou um vasto leque de atribuições (artº 7º).

No que respeita à gestão das obras hidroagrícolas a experiência, de mais de 60 anos, de envolvimento dos agricultores nas associações de regantes e beneficiários, constituirá, provavelmente, o exemplo mais frisante de participação do equivalente de associações de utilizadores previstas no Decreto-Lei nº 70/90, de 2 de Março.

A experiência acumulada dos conselhos de bacia, criados pelo Decreto-Lei nº45/94, é, ainda, diminuta, restringida, no essencial, ao acompanhamento da elaboração dos PBH.

### 2.2.7. Intervenção das Organizações não Governamentais

As associações de defesa do ambiente tem os seus direitos de participação e de intervenção junto da Administração do Estado consagrados e regulados pela Lei nº 10/87, de 4 de Abril, dita Lei das Associações de Defesa do Ambiente.

Estas mesmas associações tem o estatuto de ONG - organizações não-governamentais, e integram as designadas por ONGA - organizações não-governamentais do ambiente.

Das ONGA de âmbito nacional do nosso País são de destacar:

AMIGOS DO MAR - Associação Cívica para a Defesa do Mar (Viana do Castelo)

APEA - Associação Portuguesa de Engenheiros do Ambiente (Lisboa)

APRH - Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (Lisboa)

Associação Eurocoast Portugal (Porto)

CPADA - Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (Lisboa)

GEOTA - Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (Lisboa)

LPN - Liga da Protecção da Natureza (Lisboa)

QUERCUS - Associação Nacional de Conservação da Natureza (Lisboa)

Do Registo Nacional das ONGA e Equiparadas existente no IPAMB (que corresponde ao Instituto Nacional do Ambiente referido na alínea b) do artº 3º da Lei nº 10/87) e actualizado em Junho de 2000, com 116 associações de âmbito nacional, regional e local, para além daquelas oito atrás referidas que, directamente ou indirectamente, incluem os recursos hídricos como objectivo das suas intervenções, existem as seguintes seis de âmbito regional:

ADABATA - Associação para a Defesa do Ambiente do Baixo Tâmega (Amarante)

ÁGUA TRIANGULAR - Associação dos Ambientalistas da Bacia Hidrográfica do Rio Vouga (Aveiro)

AMILEÇA - Associação dos Amigos do Rio Leça (S. Mamede de Infesta)

CLAPA - Comissão de Luta Anti-Poluição do Alviela - Associação Popular Ecológica (Pernes)

O RIO NEIVA - Associação de Defesa do Ambiente (Esposende)

ONGA-TEJO (Golegã)



e estas outras onze de âmbito local:

A MÓ - Associação do Vale do Neiva (Barroselas)

Associação Bandeira Azul da Europa (Lisboa)

Associação de Defesa da Praia da Madalena (Vila Nova de Gaia)

Associação de Defesa do Ambiente de S. Martinho do Porto (S. Martinho do Porto)

Associação dos Amigos da Ria de Alvor (Portimão)

LACAM - Liga dos Amigos dos Campos do Mondego (Montemor-o-Velho)

LAIA - Associação de Defesa da Ilha da Armona (Olhão)

Mar Azul - Liga Ambiental para a Educação Juvenil e Ciências do Mar (Linda-a-Velha)

MARÉS - Associação para a Defesa do Ambiente (Sines)

PATO - Associação de Defesa do Paúl de Tornada (Caldas da Rainha)

Real 21 - Associação de Defesa do Rio Real (Bombarral)

A intervenção das ONGA, enquanto grupos de pressão representativos da opinião pública na denúncia crítica de situações negativas que afectam os vários domínios do ambiente e na busca de soluções para os problemas ambientais que se deparam no País, tem-se revelado com algum impacto.

### 2.2.8. A Participação das Populações

À parte a participação dos agricultores através das associações de regantes e beneficiários e dos representantes dos interesses pelo uso da água com assento nos conselhos de bacia, bem como a intervenção das ONGA, as populações, enquanto sociedade civil, não têm, de facto, qualquer modalidade formal de participação relativamente a matérias dos recursos hídricos. A figura das associações de utilizadores prevista no Decreto-Lei nº 70/90, de 2 de Março, não se traduziu, até hoje, em qualquer caso concreto. Aliás as próprias associações de utilizadores daquele diploma foram concebidas em função “(...) de preferência na outorga de licenças de utilização do domínio público hídrico (...)” e da “(...) celebração de contratos-programa para apoio técnico ou financeiro às acções de fomento hidráulico (...)”, mesmo assim com algumas reservas que no nº 3 do artº 17º se registam.

### 2.2.9. Procedimentos e Níveis de Decisão

1. Para se ter em conta os procedimentos e níveis de decisão tal como se encontram considerados na lei, considerem-se, em primeiro lugar, as 13 utilizações do domínio hídrico que, no artº 3º do Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro, se estabelece como carecendo de título de utilização (licença de utilização ou contrato de concessão, nos termos dos artºs 6º e 7º, e 9º e 10º): o diploma em questão define de forma exhaustiva quais os procedimentos para efeitos da obtenção de um título de utilização ou de uma captação de águas, ou de uma extracção de inertes, ou de culturas biogenéticas, etc.; e refere quem (Ministro com tutela do ambiente, ou INAG, ou direcções regionais do ambiente) detém os poderes de decisão para efeitos de atribuição de tais títulos.

Considere-se, em seguida, o que sobre procedimentos e níveis de decisão se estabelece no Decreto-Lei nº 47/94, de 22 de Fevereiro, relativo ao regime económico e financeiro do domínio público hídrico: os nºs 2 dos artºs 6º, 7º, 8º, 9º e 10º, os nºs 2, 3, 4 e 5 do artº 5º, bem como os nºs 1 e 2 dos artºs 12º e 14º e o nº 4 do artº 13º e o nº 5 do artº 15º (na redacção do Decreto-Lei nº 113/97, de 10 de Maio) esclarecem quais sejam os procedimentos dos titulares de licenças ou concessões de 4 (tantas quantas o diploma contempla) daquelas 13 que carecem de título de utilização para efeitos de pagamento das taxas de utilização; e define claramente os procedimentos que devem ser satisfeitos pelo Conselho de Ministros (nº 3 do artº 5º), pelo Ministro com tutela do ambiente (nº 4 do artº 8º, nº 6 do artº 9º, nºs 4 e 7 do artº 10º, nº 3 do artº 11º, nº 3 do artº 12º, nº 4 do artº 13º, nº 3 do artº 14º e nº 5 do artº 18º), pelo INAG (nºs 1, 2 e 3 do artº 13º, nºs 1 e 2 do artº 14º, nº 2 do artº 15º, nº 1 do artº 16º e nº 2 do artº 17º) e pelas direcções regionais do ambiente (nº 4 do artº 11º, nº 2 do artº 14º, nºs 1 e 3 do artº 15º e artº 20º).

Se se considerar todo o normativo em vigor relativo à qualidade da água e às descargas de águas residuais, os vários diplomas estabelecem de forma clara quais os procedimentos a serem satisfeitos e os níveis de decisão do INAG e das direcções regionais do ambiente.



O que de facto se regista é o insuficiente cumprimento na totalidade de procedimentos previstos na lei, decorrentes da sua complexidade e da indeterminação do sistema jurídico.

### 2.2.10. Gestão por Bacias Hidrográficas

A Lei nº 11/87, de 7 de Abril, Lei de Bases do Ambiente, estipula, no seu artº 12º, que “(...) a *bacia hidrográfica* é a unidade de gestão dos recursos hídricos, a qual deverá ter em conta as suas implicações sócio-económicas, culturais e internacionais (...)”. Todavia, as bacias hidrográficas constituem, actualmente, a base de qualquer organização administrativa do território nacional do nosso País. No entanto, ao longo de quase 100 anos, as bacias hidrográficas foram sendo a base de uma específica organização administrativa territorial em vista da gestão dos recursos hídricos.

Com efeito, a Lei de Março de 1884 aprovou o “(...) plano de organização dos serviços hydrographicos no continente de Portugal (...)”.

*Art. 15º É o governo auctorizado a tornar extensivas a todas as bacias hydrographicas do paiz as disposições d’esta lei e do decreto de 26 de dezembro de 1867, que lhes forem respectivamente applicaveis, dividindo, para este fim, o continente do reino em circumscripções hydraulicas, cada uma das quaes terá uma direcção especial.*

*§ único. Estas circumscripções serão em numero de quatro, abrangendo a primeira todas as bacias hydrographicas ao norte do reino desde o rio Minho até ao rio Douro, inclusivamente; a segunda todas as bacias hydrographicas desde o rio Douro até ao rio Liz, inclusivamente; a terceira todas as bacias hydrographicas desde o rio Liz até ao rio Tejo, inclusivamente; a quarta todas as bacias hydrographicas desde o rio Tejo até ao limite sul do reino.”*

Anos após, o Decreto nº 8, de 1 de Dezembro de 1892, estabeleceu a organização dos serviços hidráulicos e do respectivo pessoal e o Regulamento dos Serviços Hidráulicos, publicado no dia 22 do mesmo mês daquele ano, destinou-se a executar aquele diploma. Quer da transcrição feita da Lei de 6 de Março de 1884e do seu regulamento, torna-se claro que em épocas tão recuadas já havia entre nós a noção da bacia hidrográfica constituir a unidade por excelência da gestão da água e dos serviços hidráulicos deverem ser organizados em consequência:

Em 1920, com o Decreto nº 7 039, de 17 de Outubro, é criada, no Ministério do Comércio e Comunicações, a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e aprovada a respectiva organização dado que “(...) os serviços hidráulicos (...) não possuíam até agora organização apropriada para assegurar a conservação e desenvolvimento das riquezas (...)” que “(...) se contam entre as maiores do património nacional (...)”, com quatro divisões hidráulicas, do Douro, com sede no Porto, abrangendo as bacias hidrográficas desde o Minho ao Douro, inclusivé, do Mondego, com sede em Coimbra, abrangendo as bacias hidrográficas desde o Douro ao Lis, inclusivé, do Tejo, com sede em Lisboa, abrangendo as bacias hidrográficas desde o Lis até ao Sado, inclusivé, e do Guadiana, com sede em Faro, abrangendo as bacias hidrográficas desde o Sado ao Guadiana.

O Decreto-Lei nº 26 117, de 23 de Novembro de 1935, criou, no então Ministério das Obras Públicas e Comunicações, a Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos que foi dotada com serviços externos (artº 5º), as Direcções de Hidráulica do Douro, Mondego, Tejo e Guadiana com áreas de actuação coincidentes com o agrupamento de bacias hidrográficas e cobrindo todo o território do Continente.

O Decreto-Lei nº 36 315, de 31 de Maio de 1947, ao promulgar a reorganização da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos (que havia sido criada pelo Decreto-Lei nº 33 546, de 23 de Fevereiro de 1944, e que retirou os serviços eléctricos da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos), estabeleceu que ela passaria a dispor de serviços técnicos e administrativos entre os quais os “(...) direcções externas do Douro, do Mondego, do Tejo e do Guadiana, com sedes, respectivamente, no Porto, em Coimbra, em Lisboa e em Faro (...)” (alínea 5) do artº 1º).

Ainda em 1972, com o Decreto-Lei nº 605/72, de 30 de Setembro, da reorganização da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, se considerava, expressamente, a existência dos seguintes serviços externos da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos (alínea f) do nº 1 do artº 6º):

Com o Decreto-Lei nº 494/79, de 21 de Dezembro, são criadas as CCR - comissões de coordenação regional, como órgãos externos do então Ministério da Administração Interna (do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale



do Tejo, do Alentejo e do Algarve), com o objectivo, claramente expresso no artº 3º daquele diploma, de exercer a coordenação e compatibilização das acções de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e de executar as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e a administração central.

O Decreto-Lei nº 130/86, de 7 de Junho, que aprovou a orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território, introduziu algumas alterações na estrutura das CCR, que se traduziram, essencialmente, na atribuição de competências nos domínios do ordenamento do território e do ambiente e na consequente criação das respectivas unidades orgânicas, as Direcções Regionais do Ordenamento do Território e do Ambiente e Recursos Naturais, ao nível de direcções de serviços.

O Decreto-Lei nº 190/93, de 24 de Maio, estabeleceu a orgânica das cinco direcções regionais do ambiente e recursos naturais (DRARN) na sequência da aprovação da Lei Orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, e dispôs, em particular, sobre a respectiva natureza, a estrutura geral, a competências relativas à gestão dos recursos hídricos e à sua condição de sucessoras das direcções regionais do ambiente e recursos naturais das CCR.

Com o Decreto-Lei nº 70/90, de 2 de Março, tentou-se a criação de ARH - administrações de recursos hídricos, como ficou estabelecido no artº 5º, em particular na alínea a) do seu nº 1 e no seu nº 3, e como é referido na seguinte passagem do preâmbulo:

*“Para promover o planeamento e a gestão dos recursos hídricos de uma forma racional optou-se por definir como unidade de gestão a bacia hidrográfica, conjuntos de bacias hidrográficas ou zonas consideradas afins numa óptica de utilização da água, criando para o efeito administrações de recursos hídricos (ARHs).”;*

e, de seguida, ainda no preâmbulo é dito:

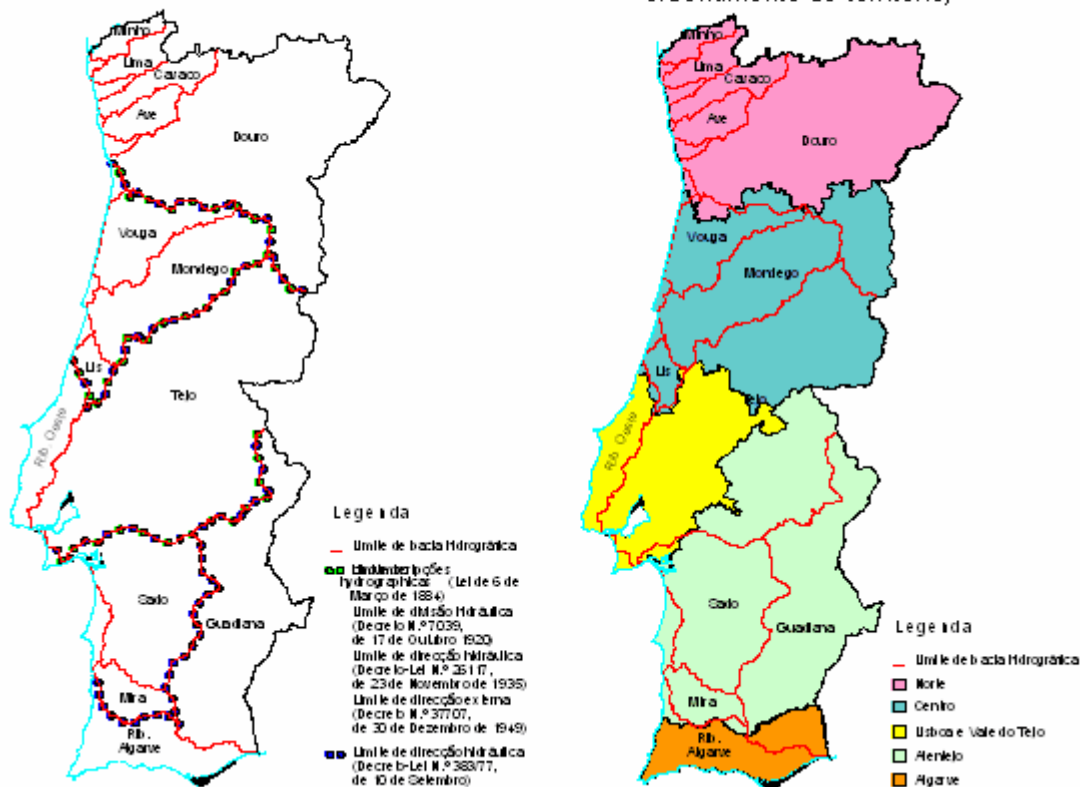
*“A articulação das ARHs e a responsabilidade de uma política nacional dos recursos hídricos, nomeadamente de planeamento e gestão integrada, cabe ao Instituto Nacional da Água (INAG), que superintende financeira e tecnicamente nas ARHs, razão que, aliada à necessidade da sua operacionalidade e eficácia, levou à sua estruturação como instituto público.”*

As ARH nunca foram concretizadas e o Decreto-Lei nº 70/90 acabou por vir a ser derogado pelo Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro.

Confrontando os limites territoriais de jurisdição das DRARN com os das bacias hidrográficas, conforme figura da página seguinte, ressalta de forma patente o que, no “relatório vertical” de Portugal do projecto EUROWATER, é apontado como constituindo o aspecto mais negativo do novo (ainda actual) sistema de gestão da água: o abandono do modelo baseado nas autoridades de bacia hidrográfica.

A mesma figura revela os limites das sucessivas *circumcrições hydrographicas*, divisões hidráulicas, direcções hidráulicas, direcções externas e, de novo, direcções hidráulicas da organização administrativa que foi constituindo a base da gestão dos recursos hídricos de 1892 a 1986.

Áreas de jurisdição da gestão da água por bacias hidrográficas de 1884 até 1986 (direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território)



**a) Inexistência de gestão integrada dos empreendimentos de fins múltiplos**

A questão prende-se com a clarificação e articulação de responsabilidades das entidades gestoras dos recursos hídricos, nomeadamente na gestão de empreendimentos de fins múltiplos, que não tem contornos bem definidos.

O INAG concebeu e está a construir empreendimentos, que em alguns casos estão a ser entregues à Agricultura, outros a ser geridas directamente, e outros numa situação mista, estas decorrentes de uma divisão de responsabilidades no passado nas obras de Fomento Hidroagrícola.

Os vários sectores ( Agricultura, Energia, e Abastecimento Público ) da mesma forma vão construindo e gerindo algumas destas infra-estruturas que têm componentes ambientais, de regularização e controle de cheias, e de desenvolvimento, que extravasam claramente as necessidades específicas de cada um dos empreendedores.

Um bom exemplo é o empreendimento do Baixo- Mondego, claramente de fins múltiplos, que tem no essencial as infraestruturas executadas, não existindo condições institucionais e legais para a entrega da obra, que como se sabe tem uma componente de controle de cheias, rega, abastecimento público e industrial. Não se vislumbra uma entidade claramente vocacionada para a sua gestão e implementação estruturada do tarifário a aplicar.

Uma outra abordagem, que é necessário equacionar , passa pela clarificação do regime de concessões, independentemente do modelo que vier a ser criado, na medida em que neste momento subsistem um conjunto de indefinições jurídicas e entendimentos contraditórios, designadamente em termos de reconhecimento do “ direito à exploração “, e enquadramento administrativo na atribuição de novos licenciamentos ou concessões, nomeadamente nos aproveitamentos hidroeléctricos e hidroagrícolas.



Os aproveitamentos hidroeléctricos titulados por concessões, quer de utilidade pública, quer de interesse privado, atribuídas ao abrigo da legislação vigente até meados da década de noventa, encontra-se presentemente perante um quadro legal incompleto, quer do ponto de vista do sector eléctrico, quer do ponto de vista do sector da água. Estas são claramente as conclusões de um G.T, que procedeu à análise global dos empreendimentos hidroeléctricos, com o objectivo de clarificar as situações e propor soluções.

Apesar do Art.º 90 do Decreto- Lei 46/94 conter disposições transitórias para os utilizadores do domínio hídrico, na prática este artigo nunca foi aplicado, sendo por isso para os empreendimentos existentes ser necessário a conversão dos títulos existentes, por alvarás de licença de utilização da água. A questão é mais complexa quando já ocorreu a caducidade dos alvarás, ou abandono, em que foram “cedidos”, a outras entidades que presentemente os exploram, com contratos de fornecimento de energia à EDP, e “legalizados” pela DGE ao abrigo da legislação dos produtores independentes ( DL. 189/88 ) sem título de utilização do domínio hídrico válido. Sendo evidente a desarticulação legal e institucional, e mesmo havendo forma de desencadear os procedimentos na atribuição de novo título de utilização do domínio hídrico, o processo esbarra na forma como poderá ser autorizada a utilização de bens que são propriedade do Estado, bem como à cobrança de eventuais rendas, e quais as entidades beneficiadas. No sector hidroagrícola, que atinge uma cota de utilização da água na ordem dos 80%, (para não falar na ausência de consumos reais de água, de planeamento, de eficiência de gestão, segurança estrutural, do regime económico – financeiro etc.) que tem o seu enquadramento no DL 269/82, as disfunções são as mesmas, não se encontrando ajustamentos no quadro legal numa autoridade da água, em concreto relativas a empreendimentos de fins múltiplos.

Quando se pretende proceder à “entrega da obra” que os conceitos jurídicos relativos a “cessionária” do 46/94, de “dono da obra” do Regulamento de Segurança, e “ entidade responsável pela exploração “ do DL 21/98 de 3/2, fica claro que tem de haver no mínimo uma harmonização, do quadro legal que está completamente desfasado das realidades actuais, para não referir outras obrigações de ordenamento, ambientais ( caudais ecológicos, caudais reservados, medidas de minimização ambiental ) regime económico-financeiro etc.

## 2.3. Diagnóstico

### 2.3.1. Disfunções e Problemas de Natureza Jurídica

Importa agora *sistematizar* tais problemas jurídicos em torno de algumas ideias fundamentais que revelam, de algum modo, as patologias que consideramos serem *estruturais* e que podem servir desde já como *ponto de partida* para a reflexão crítica a realizar em sede de identificação de objectivos e medidas.

#### a) O déficite de execução do direito da água

A principal patologia do sistema jurídico de protecção da água português é o seu enorme *deficite de execução*. Na verdade, as normas jurídicas funcionalmente dirigidas à protecção dos recursos hídricos não são, efectivas em muitos casos.

O *deficite de execução* do direito do ambiente resulta da interacção de um conjunto complexo de factores. Alguns destes factores são de ordem geral – como, por exemplo, a tendência dos sistemas jurídicos romano-germânicos para privilegiar, por razões histórico-culturais profundas, a *formalização* da solução “ideal” na lei, esquecendo muitas vezes a definição do *caminho* para a alcançar - enquanto outros são próprios do direito do ambiente ou, mesmo, do (sub) sistema de protecção da água. A sua compreensão crítica exigiria, assim, a realização de uma análise multidisciplinar que está claramente fora do objecto do presente trabalho.

É, todavia, importante focar um conjunto de problemas que nos parecem contribuir decisivamente para a patologia identificada, alguns dos quais são depois objecto de uma análise mais detalhada. Assim, parecem-nos assumir especial importância:

- Disfunções sistémicas, como por exemplo, a complexidade do sistema, a falta de sistematização e de consolidação dos comandos normativos, a incerteza quanto ao direito aplicável e quanto à efectividade dos comandos e a existência de normas manifestamente desactualizadas;
- A indeterminação do sistema jurídico;
- A incapacidade comunicativa do sistema jurídico;



- A ausência de uma fundamentação clara e perceptível, pelos utilizadores/aplicadores, de muitas das normas do direito de protecção da água;
- Deficiente tratamento e gestão da informação relevante;
- Défice acentuado de concretização do princípio da responsabilização;
- Escasso recurso a mecanismos de regulamentação indirecta;
- A reduzida capacidade de participação efectiva e de correcção de disfunções pelos cidadãos .

**b) A indeterminação do sistema jurídico**

Um outro problema que julgamos estrutural do sistema jurídico de protecção dos recursos hídricos é o seu elevado grau de *indeterminação*.

Isto significa que os utilizadores do ambiente não sabem, *ex ante*, quais são «*as regras do jogo*», não podendo incorporar tal informação nos seus processos de decisão.

Tal insuficiência, respeita como é óbvio não só às normas imperativas como às sanções decorrentes do seu incumprimento.

Acresce que a indeterminação do sistema jurídico-ambiental potencia a sua «*determinação*» efectiva por interesses associados aos usos económicos dos recursos naturais- quer no licenciamento quer quanto à apreciação de infracções - o que prejudica a prossecução dos seus fins essenciais.

Note-se, por fim, que esta disfunção resulta não só de disfunções sistémicas, mas também:

- Da excessiva complexidade dos modelos de decisão associados à definição do estado de qualidade adequado da água;
- Da falta de regulamentação precisa das normas legais;
- De deficiências institucionais (como, por exemplo, a existência de vários órgãos com competências concorrentes e descoordenadas);
- Do défice de comunicabilidade do sistema jurídico de protecção da água.

**c) A incapacidade comunicativa do direito de protecção da água**

As normas jurídicas têm, essencialmente, uma dupla função: orientar a conduta dos seus destinatários (*regulae agendi*) e dirimir conflitos de interesse (*regulae decidendi*). A prossecução da primeira função exige um *sistema externo* que permita assegurar a sua comunicação.

Os cidadãos devem, assim, poder conhecer, com um custo razoável, a solução determinada pelo sistema jurídico para um determinado caso concreto. Numa palavra, devem poder conhecer com precisão quais os seus direitos e obrigações.

Podemos, também, afirmar que é uma tarefa do Estado assegurar a existência de um grau adequado de comunicabilidade do sistema jurídico . Tal tarefa pode ser cumprida através da sistematização e da consolidação do sistema - por meio da publicação de compilações oficiais sistematizadas ou de códigos – e da garantia do *acesso ao direito*.

Todavia, no que respeita ao direito de protecção da água os utilizadores do ambiente não dispõem objectivamente de condições para, em muitos casos, orientarem previamente a sua conduta pelo sistema jurídico.

Esta disfunção - que provoca forte erosão dos princípios da segurança e da confiança jurídica - é uma das causas determinantes do défice de execução do sistema e deve-se, também, a um conjunto complexo de factores. Merecem especial relevo os seguintes:

- Disfunções sistémicas, como por exemplo a complexidade, a falta de sistematização e de consolidação dos comandos normativos;
- A indeterminação do sistema jurídico;



- Divulgação desadequada de normas jurídicas (ex: publicação de actos normativos da II Série do Diário da República);
- A falta de acções pedagógicas de informação dos agentes (ex: guias práticos de actuação dirigidos à Administração e aos particulares).

**d) Fundamento para as normas de definição do estado de qualidade da água**

Um momento essencial do actual sistema jurídico de protecção dos recursos hídricos consiste na determinação do *estado de qualidade* adequado da água.

Sabe-se, também, que tal delimitação visa, essencialmente, compatibilizar a *capacidade de aproveitamento humano* do recurso com a protecção da sua *capacidade funcional ecológica*, concretizando, desse modo, um paradigma de *desenvolvimento sustentado*.

É claro, por outro lado, que essa protecção jurídico-ambiental exige, normalmente, o sacrifício ou a restrição mútua dos bens jurídicos em confronto. Tal delimitação/compatibilização deve, assim, ser baseada numa ponderação proporcional e justificada dos bens e interesses em presença (cfr. art. 7º da LBA), e ancorada num único critério valorativo ou num conjunto integrado de critérios coerentes.

Sucede, contudo, que no actual sistema português o fundamento das normas que definem o estado de qualidade da água não é claro. Na verdade, parecem (co)existir, de modo, vários tipos de fundamentação – como, por exemplo, a *análise custo/benefício*, a *análise quantitativa de risco* e a *melhor tecnologia disponível* - sem que o âmbito e a justificação da adopção de cada uma seja adequada.

Esta disfunção - que poderá vir a ser ultrapassada em grande medida com a transposição da Directiva Quadro - é particularmente notória na deficiente articulação funcional entre normas de qualidade e as normas de descarga.

É, por outro lado, fundamental que a ponderação seja, não só justificada, mas também *transparente* para todos os agentes - públicos e privados - que intervêm no sistema. Na verdade, é com base em tal determinação que a Administração actua de forma preventiva e repressiva. Assim, a *legitimidade* e a *potencialidade* comunicativa do sistema jurídico dependem, em grande medida, da capacidade deste em tornar *inteligível* o *fundamento* das normas de definição do estado de qualidade da água.

Sucede todavia que tal fundamento não é acessível para grande parte dos agentes públicos e privados.

**e) Uma compatibilização deficiente da dimensão garantística do direito com a necessária dimensão público-ingerente característica do direito do ambiente**

O direito do ambiente é um direito de “reacção:” é uma “*resposta da ordem jurídica a várias problemáticas ambientais e ecológicas geradas pela civilização tecno-industrial dos tempos modernos*.”. Tal resposta é ditada por um conjunto de regras de carácter predominantemente jurídico-público que restringem, condicionam e orientam a actividade da Administração e dos utilizadores do património natural e que vêm a redesenhar modelos de decisão pré-existentes, convocando assim dificuldades dogmáticas.

Trata-se, como se sabe, de encontrar uma *forma* constitucionalmente adequada de acomodar a tensão entre uma dimensão garantística – que se exprime, por exemplo, na necessidade de *protecção da confiança* – e a necessária dimensão público-ingerente característica do direito do ambiente.

Este problema coloca-se a vários níveis, sendo de referir, brevemente, os seguintes:

- A delimitação das consequências que a protecção jurídico ambiental acarreta para os direitos de uso dos recursos hídricos (incluindo os direitos reais como o direito de propriedade) atribuídos antes do aparecimento da nova axiologia ambiental;
- A delimitação da esfera de *eficácia temporal* das novas normas jurídico-ambientais que definem o estado de qualidade dos recursos hídricos;
- A delimitação do perfil funcional dos direitos de uso dos recursos que tenham sido concedidos ao abrigo do sistema jurídico ambiental.





**f) A escassa utilização de instrumentos indirectos e as falhas de auto-reflexividade do sistema jurídico**

Actualmente parece consensual que o direito do ambiente não se reduz a um tipo único de instrumentos jurídicos. Por um lado, não se limita ao modelo inicial, heterónimo e exclusivamente publicista de «*comando e controlo*». Mas, por outro lado, também não se confunde com as propostas mais radicais que preconizaram uma privatização absoluta de todos os bens jurídico-ambientais com a consequente regulação da sua qualidade através do mercado. Na realidade, a *pluralidade metodológica* é hoje uma característica estruturante do direito do ambiente e consequentemente do direito de protecção dos recursos hídricos. Ou seja, o sistema combina a utilização de instrumentos directos (normas de definição de qualidade e respectivo sistema de tutela) com instrumentos indirectos (fiscais, financeiros, de mercado e relativos à organização das empresas).

A equação metodológica fundamental consiste, pois, em delimitar o *espaço adequado* de cada uma das metodologias em presença e em desenhar modelos metodológico-instrumentais que sejam plurais mas também axiologicamente coerentes. Dito de outro modo, trata-se de fixar os limites dos sistemas heterónomos de regulamentação.

Sucede, todavia, que, no actual direito de gestão dos recursos hídricos portugueses, este tipo de problemas não tem merecido uma resposta conveniente.

Na realidade, resulta da análise efectuada que o recurso *efectivo a instrumentos indirectos* no domínio da água se tem limitado, na essência, aos incentivos de natureza *financeira* e aos *contratos de adaptação ambiental* (art. 78º do DL nº 236/98, de Agosto).

É certo que o DL nº 47/94, de 22 de Fevereiro veio instituir um regime económico-financeiro da utilização do domínio hídrico, mas também é verdade que tal sistema se manteve até hoje absolutamente *virtual*. Em consequência, o sistema revela um *reduzido grau de eficiência, de eficácia e de concretização dos princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador*.

**g) A gestão deficiente da informação e do conhecimento**

Como se notou a gestão da informação e do conhecimento é um aspecto absolutamente fundamental da organização e do funcionamento dos sistemas jurídicos, particularmente no que respeita à sua vertente institucional.

Ora, o sistema jurídico de protecção da água evidencia uma gestão desadequada da informação a todos os níveis:

- Não há, desde logo, regras e princípios gerais que explicitem os vectores fundamentais a observar pela Administração e pelos utilizadores;
- As regras funcionalmente dirigidas a obter informação dos utilizadores (ex: a obrigação de auto-controlo) não são, em muitos casos, cumpridas ou são-no de modo deficiente;
- Não há, por outro lado, regras claras e adequadas sobre a sistematização e gestão da informação recolhida pela Administração Pública: não há por exemplo um *cadastro ou ficheiro único* informatizado dos utilizadores do ambiente comum a todas as entidades competentes onde esteja registada toda a informação relevante;
- A organização institucional não garante uma correcta gestão da informação (interna) do sistema, nem tão pouco para actualização de tal informação por recurso a fontes externas;
- Não há uma *gestão integrada* da informação com obrigações claras de comunicação e tratamento por parte de todas as instituições envolvidas;
- Não há em regra, planeamento, da gestão da informação.



## h) O déficit de concretização do princípio da responsabilização

Uma última disfunção estrutural é a reduzida concretização do *princípio da responsabilização*.

Na verdade, verificámos ao longo da análise dos vários tipos de instrumentos utilizados que estes não estão desenhados por forma a assegurar uma efectiva responsabilização dos vários *agentes* envolvidos no sistema de gestão dos recursos hídricos.

Desde logo, a “*ideia*” de responsabilidade é *concretizada* quase exclusivamente através do *direito administrativo de mera ordenação social*, que assim se assume como o instrumento sancionatório por excelência do direito do ambiente português.

Ou seja, o modelo sancionatório dirige-se predominantemente para a *punição* do agente, deixando quase na sombra a *função reparadora*, o que tem consequências prejudiciais ao nível da concretização do *princípio do poluidor pagador*. Isto significa, em síntese, que não há uma actuação tendente à reparação dos danos ecológicos (ex: limpeza de solos e de aquíferos contaminados, demolição de construções e reposição da situação anterior, *inter alia*). Tal situação deve-se, nomeadamente:

- À deficiente organização institucional;
- À desadequação das sanções administrativas (ex: falta de regulamentação do art 48º da LBA);
- A actual “inoperacionalidade” da responsabilidade civil .

Acresce que, o próprio modelo de responsabilidade punitiva sofre de *deficiências estruturais* profundas que afectam claramente a sua eficácia. Trata-se nomeadamente:

- Da incoerência, complexidade e desadequação aos valores jus-ambientais do quadro sancionatório (onde se nota a falta de um regime quadro das infracções ambientais sugerido pelo art 47º da LBA);
- Do reduzido montante das coimas;
- Da desadequação das sanções acessórias;
- Da desadequação de regras processuais, as quais permitem o recurso com efeitos meramente dilatórios;
- Do recurso sistemático, pela Administração, a critérios de oportunidade e não ao princípio da legalidade.

Do ângulo dos agentes envolvidos, deve-se sublinhar que as carências de responsabilização abrangem não só os utilizadores do ambiente mas também a própria administração.

Esta impunidade resulta em parte da inexistência de meios inspectivos eficazes da administração pública do ambiente.

Note-se, por fim, que a utilização de meios de tutela pelos cidadãos e pelo Ministério Público tem sido ineficiente e em grande medida ineficaz. No que respeita à actuação de cidadania, porque, apesar dos meios formalmente previstos no direito português (como por exemplo o direito de acção popular) subsistem entraves à concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional plena e efectiva. Já no que toca ao Ministério Público – apesar da actuação fundamental num conjunto de casos e do trabalho desenvolvido pelo Centro de Estudos Ambientais do CEJ – é evidente uma incapacidade efectiva de cumprimento da função atribuída pelo nº 3 do art. 45º da LBA.

## i) Inexistência de uma Lei da Água

Por despacho nº13799/2000 de 6 de Julho do Sr. MAOT foi já constituído um Grupo de Trabalho mandatado para proceder à revisão do actual quadro legal, nomeadamente a concretização de uma Lei da Água.

A “Lei de Águas” de 1919 nunca foi objecto de uma revisão e actualização global, não obstante ter havido uma iniciativa governamental de revisão da legislação da água.

Chegados aos finais do século, um pouco mais de 80 anos decorridos sobre a promulgação da “Lei de Águas” de então, a legislação sobre a posse, uso e regime das águas continua contida numa enorme dispersão de diplomas, e do Decreto 5 787-4I parecerá subsistir apenas o artº 1º, expressamente validado, como já referido, pelo Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro.



## 2.3.2. Lacunas e Conflitualidades de Competências do Quadro Institucional

### a) Introdução

Os contributos dos vários planos de bacia e a reflexão feita no âmbito do Plano Nacional da Água (PNA), levam a concluir como mais relevantes à escala nacional as seguintes questões decorrentes da análise do quadro institucional:

- inexistência de uma autoridade da água;
- inexistência de gestão por bacias hidrográficas;
- incipiente participação da sociedade civil;
- limitação das acções de polícia e fiscalização;
- insuficiências em meios humanos;

A abordagem de cada uma destas questões revelará que as respectivas causas e consequências levam a concluir que nenhuma delas se poderá considerar inteiramente autonomizada em relação às restantes, o que vale dizer que a resolução dos problemas levantados por cada uma delas implica a resolução dos problemas levantados por todas.

Resultantes da avaliação global do sistema institucional relativo ao planeamento e à gestão da água apontam-se, quanto aos méritos, os que potencialmente poderão resultar da publicação da legislação de finais de 1993 e princípios de 1994 (Decretos-Lei n<sup>os</sup> 379/93, de 5 de Novembro, e 45/94, 46/94 e 47/94, todos de 22 de Fevereiro) (Cf. págs. 529 e 530 do volume 1 do Projecto Eurowater):

- a promoção de uma ampla e intensiva actividade no planeamento dos recursos hídricos concretizado mediante um Plano Nacional da Água e 15 planos de bacia hidrográfica, os quais constituirão uma base sólida para a gestão da água e um bom conhecimento dos problemas em todo o País bem como dos fronteiriços;
- a definição alargada de domínio público hídrico e a clarificação e o reforço dos poderes de outorga de títulos de utilização;
- a implementação dos princípios do utilizador-pagador e poluidor-pagador através de uma nova estratégia económica para as questões da água, que constituirá o suporte de uma gestão sustentável da água para além da disponibilização de fundos para investimentos;
- a promoção de um novo modelo de resolução dos problemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais em áreas densamente povoadas através de sistemas multimunicipais geridos por concessionárias com a participação dos municípios envolvidos;
- a promoção de um sistema realista e gradual de intervenção do sector privado nos serviços de água, reforçando-se a indústria da água;

e, no que concerne às falhas e aos conflitos, apontam-se os seguintes decorrentes da mesma legislação (Cf. págs. 530 e 531 da mesma fonte):

- toda a experiência da gestão por bacias não é tida em conta e o conceito de autoridade de bacia hidrográfica é negligenciado, pelo que as instituições que existiam e que tinham por objecto a gestão das bacias hidrográficas, apesar das fracas capacidades de intervenção, foram desmanteladas e integradas em entidades de mais largo espectro de intervenção que não estarão capazes de assegurar as acções próprias de gestão antes de decorrido um apreciável lapso de tempo, o que provocará dificuldades na gestão diária;
- não existe, ainda, uma clara definição de como implementar os planos de bacia hidrográfica no contexto das direcções-regionais (DRA) quando se concluir a sua elaboração, já que a pertinente legislação (Decreto-Lei n<sup>o</sup> 45/94) é vaga quanto aos respectivos conteúdos e opções básicas, com poucas referências ao acompanhamento (monitorização) dos planos e à gestão diária;
- existem inúmeras sobreposições de responsabilidades das instâncias de nível central e regional que têm a seu cargo o planeamento e a gestão dos recursos hídricos, o que podendo ser aceitável num período de



transição se arrisca a permanecer por longo tempo já que não se detecta qualquer esforço no sentido da descentralização;

- a aplicação prática da actual legislação é bastante difícil e exigente em termos da administração pública, o que se revela particularmente preocupante pela fraqueza estrutural da administração pública em Portugal, já que os novos sistemas de licenciamento, de colecta de taxas e de implementação dos Conselhos de Bacia e de preparação dos planos de bacia hidrográfica são algo pesados e complexos em termos administrativos;
- a gradual intervenção do sector privado nos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais exige a preparação de normas para a regulação da construção e da operação dos sistemas respectivos.

O abandono do sistema baseado nas autoridades de bacia hidrográfica não constitui o aspecto mais negativo do novo sistema e que existem algumas questões fundamentais cuja evolução será determinante para o planeamento e a gestão dos recursos hídricos na próxima década:

- a eliminação das autoridades de bacia hidrográfica não é uma opção irreversível. A preparação dos planos de bacia hidrográfica, a implementação do princípio do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, a criação de conselhos de bacia e a necessidade crescente de gestão das bacias hidrográficas poderão levar a ajustamentos no futuro;
- o papel destinado ao sector público e ao sector privado nos domínios da água. Sendo desde sempre parte integrante das actividades do sector público, ainda não está suficientemente perspectivado como, nesses domínios, se poderão harmonizar os interesses público e privado;
- fragilidades nas estruturas existentes e até em certas funções-chave como, por exemplo, na colecta de dados hidrológicos, estando a credibilidade das novas políticas dependente de se atingir uma etapa essencial traduzida pela melhoria das capacidades e pelo desempenho qualificado das instâncias responsáveis pela administração da água.

#### **b) Inexistência de uma autoridade da água**

Em cerca de 80 anos, desde a criação da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, das sucessivas Direcções Gerais dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos, dos Serviços Hidráulicos, dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e dos Recursos Naturais e de um primeiro INAG que, de facto, acabou por nunca existir, até ao actual INAG, Instituto da Água, com tutelas de ministérios tão distintos como os do Comércio e Comunicações, da Economia, das Obras Públicas, do Equipamento Social, do Plano e da Administração do Território e de todos os que se foram reclamando do Ambiente - foram várias as tentativas no sentido de se dotar a Administração dos meios mais adequados para se assegurar a gestão dos recursos hídricos.

Nas atribuições dos sucessivos ministérios com a tutela do ambiente a partir do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais a primeira vez que a água, enquanto recurso, é contemplada de forma expressa e autónoma quanto a tais atribuições genéricas relativas ao ambiente, é com a criação do Ministério do Ambiente (alínea e) do artº 2º do Decreto-Lei nº 230/97, de 30 de Agosto):

*“(…) Definir e executar uma política nacional para a água nos seus aspectos de disponibilização do recurso, em termos de qualidade e quantidade e de controlo da poluição, tendo em atenção o quadro institucional vigente e os instrumentos adequados para a sua gestão integrada e sustentável (…).”*

Ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território estão cometidas atribuições equivalentes mas definidas de modo mais amplo (alínea c) do nº 2 do artº 1º do Decreto-Lei nº 120/2000, de 4 de Julho):

*“(…) Gerir de forma global e integrada os recursos hídricos nacionais, permitindo adequar os perfis temporais de disponibilidade e procura, nomeadamente através da definição de níveis apropriados para os serviços de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, da utilização criteriosa da água para outras finalidades, do controlo da poluição e da salvaguarda dos meios hídricos (…).”*

O INAG e as DRA (direcções regionais do ambiente, agora DRAOT - direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território, com o Decreto-Lei nº 120/2000, de 4 de Julho), aquele enquanto organismo sob tutela e estas enquanto serviços regionais do Ministério, partilhavam, em termos genéricos das disposições legais, atribuições relativamente à água não obstante às do INAG se conotarem os recursos hídricos e o



saneamento básico (Cf. nº 1 do artº 2º do Decreto-Lei nº 191/93, de 24 de Maio) e às das DRA, de forma ampla, o ambiente e os recursos naturais (Cf. alínea a) do artº 2º do Decreto-Lei nº 190/93, de 24 de Maio).

Nenhum relacionamento transversal entre o INAG e as DRA foi previsto na Lei Orgânica daquele Ministério, nem transparece do referido organograma; mas desde que o INAG foi criado, com o Decreto-Lei nº 70/90, de 2 de Março, pré-existindo as DRARN desde 1986, que, na prática, quase todos os diplomas que respeitam ao “sector água” fazem intervir um e outras.

Naturalmente que se poderão invocar passagens dos Decretos-Lei nºs 190/93 e 191/93, já atrás referidos, para se afirmar que as leis orgânicas das DRA e do INAG contemplaram, expressamente, articulações entre os serviços desconcentrados a nível regional e o Instituto da Água, e vice-versa; e, seguidamente, acrescentar que não é tanto a inexistência de uma autoridade da água que deve ser posta em causa mas a não concretização, na prática, das referidas articulações. A ser assim, a responsabilidade de tal não concretização recairia directa, e integralmente, nas competências consagradas nas alíneas a), e) e f) do nº 3 do artº 4º do Decreto-Lei nº 190/93.

Parecendo que o INAG disporia de um estatuto de cúpula em algumas das atribuições das DRA, o certo é que a não definição de qualquer relacionamento transversal entre ele e as DRA tornava, na prática, impossível concluir pela existência de uma autoridade da água que, naturalmente sob tutela do Ministro, exercesse, de facto, as atribuições do INAG enquanto “(...) *instituto responsável pela prossecução das políticas nacionais do domínio dos recursos hídricos* (...)” (Cf. nº 1 do artº 2º do Decreto-Lei nº 191/93, de 24 de Maio).

A impossibilidade que fica referida de se poder concluir pela existência de uma autoridade da água quando se confrontam as atribuições dos órgãos, organismos e serviços do próprio Ministério com a tutela dos recursos hídricos não diminui, antes cresce, quando se passam em revista competências de outros ministérios com incidências directas, ou indirectas, nos recursos hídricos.

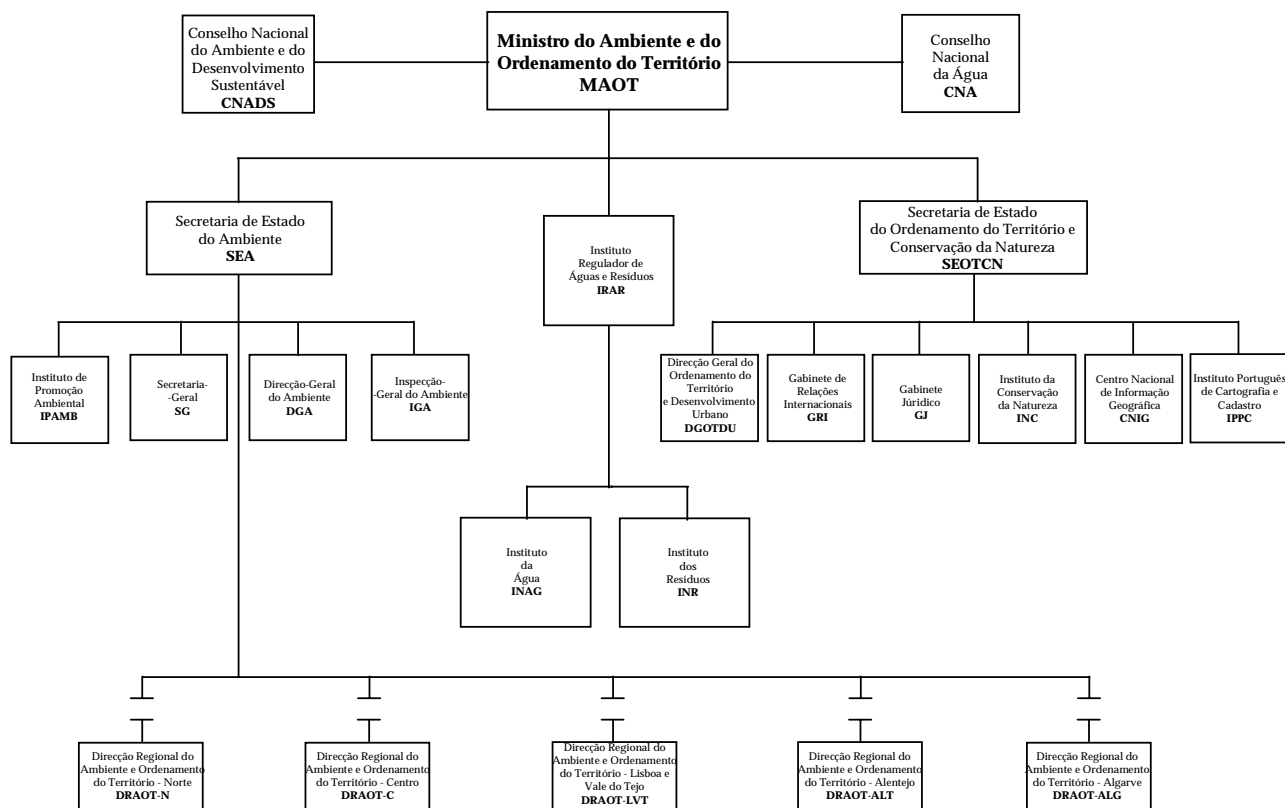
Quanto ao Ministério com a tutela da agricultura e das pescas, no Decreto-Lei nº 269/82, de 10 de Julho, com o qual se procedeu, para além da revisão da legislação sobre política de fomento agrícola a que se já fez referência atrás, à transferência de atribuições, relativas à execução da referida política, do Ministério com tutela das obras públicas para o Ministério com tutela na agricultura, a então Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos passou a intervir apenas nas competências de elaboração dos estudos de viabilidade dos projectos das obras e da construção das obras dos Grupos I (obras de interesse nacional) e II (obras de interesse regional) (Cf. artºs 6º, 11º e 28º): isto é, na mera perspectiva da obra pública. No Decreto Regulamentar nº 84/82, de 4 de Novembro, com o qual se fez publicar o Regulamento das Associações de Beneficiários, aquela Direcção-Geral não é sequer citada.

No Decreto Regulamentar nº 11/97, de 30 de Abril, da lei orgânica da Direcção-Geral das Florestas (DGF), é ao nível de uma divisão, de uma Direcção de Serviços de Caça e Pesca das Águas Interiores, que recaem as competências da DGF na interface com os recursos hídricos.

Com o Decreto-Lei nº 136/97, de 31 de Maio, da lei orgânica do IHERA - Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente apesar do reconhecimento das competências que sobre o “(...) *planeamento nacional dos recursos hídricos* (...)” recaem sobre o INAG, o mesmo diploma remete para o nível de divisão as únicas referências expressas de ligação com o INAG, nos seus artºs 23º e 25º. E, ainda: o mesmo IHERA elaborou o Plano Nacional de Regadios 2000-2006 e apresentou-o no CNA sem conhecimento prévio do INAG.



## Organograma Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território



Na lei orgânica do Ministério da Economia (Decreto-Lei nº 222/96, de 25 de Novembro), procurando-se, no texto, as referências mais marcantes quanto à importância dos recursos hídricos nas actividades sob tutela do mesmo Ministério encontram-se, apenas, as que decorrem da consideração de passagens que ficaram transcritas anteriormente. E, ainda: o Plano Energético que é desenvolvido sem articulação com o INAG.

A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, ao dispor, no nº 2 do artº 26º, o que já atrás se transcreveu no Nº 2.2.3, confere às autarquias locais poderes que se presumiam estarem já inequivocamente atribuídos no Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de Fevereiro, além de não ficar claro sob que forma, e com quem, deverá ter lugar a competência expressa na alínea j) atrás transcrita.

O conceito de ambiente, por demasiado amplo, tem vindo a impedir que certas das suas componentes ganhem, na respectiva consideração e desenvolvimento, a autonomia necessária.

Importa sobremaneira tornar patente a importância dos recursos hídricos pela efectiva aquisição da necessidade da existência de uma autoridade da água que execute, na prática, no Ministério com a tutela do ambiente, e transversalmente em todos os ministérios implicados, a política nacional da água que venha a ser definida pelo Ministro e assumida pelo Governo como um todo. Repartir atribuições relativamente à água entre o INAG e as DRA como até recentemente se encontrava consagrado (princípio, por enquanto, ainda não expressamente revogado) conduziu, como já referido, a um apagamento da relevância dos recursos hídricos.

Se se tiver, adicionalmente, em conta que as bacias hidrográficas constituem não mais do que a referência territorial para a elaboração dos planos de bacia hidrográfica, sem qualquer repercussão actual na gestão da água, com as DRA com jurisdição em áreas definidas por limites administrativos - então não causará surpresa que não exista, de facto, uma autoridade da água.

### c) Inexistência de gestão por bacias hidrográficas



Há mais de 100 anos, a Lei de 6 de Março de 1884 e o Decreto nº 8, de 1 de Dezembro de 1892, e o respectivo Regulamento dos Serviços Hidráulicos, publicado no dia 22 do mesmo mês daquele ano, revelam que em épocas tão recuadas já havia entre nós a noção da bacia hidrográfica constituir a unidade por excelência da gestão da água e dos serviços hidráulicos deverem ser organizados em consequência.

O Decreto-Lei nº 190/93, de 24 de Maio, estabeleceu a orgânica das direcções regionais do ambiente e recursos naturais (DRARN) na sequência da aprovação da Lei Orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, e dispôs, em particular, “(...) *O âmbito territorial em que as DRARN desenvolvem a sua actividade coincide com o das comissões de coordenação regional, definido no Decreto-Lei nº 494/79, de 21 de Dezembro.* (...)”. Ou seja: reiterou-se no abandono do sistema baseado nas autoridades de bacia hidrográfica, abandono, esse, assumido, pela primeira vez, no Decreto-Lei nº 130/86, de 7 de Junho, que havia criado as direcções regionais do ambiente e dos recursos naturais nas CCR.

Entretanto, a nova Directiva-Quadro da Água (que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água), na sua versão final mantém, no artº 3º (coordenação das disposições administrativas a aplicar nas regiões hidrográficas), os seguintes objectivos a seguir apresentados por via de extractos do mesmo artigo:

“( ... )

*1. Os Estados-membros identificarão as bacias hidrográficas que se encontram no seu território e, para efeitos da presente directiva, incluirão cada uma delas numa região hidrográfica. As bacias hidrográficas de pequena dimensão podem ser combinadas com bacias de maior dimensão ou, quando aplicável, associadas a outras bacias de pequena dimensão para formar uma única região hidrográfica. Nos casos em que uma massa de águas subterrâneas não corresponda rigorosamente a uma determinada bacia hidrográfica, essas águas subterrâneas serão identificadas e incluídas na região hidrográfica mais próxima ou mais indicada. As águas costeiras serão identificadas e incluídas na região ou regiões hidrográficas mais próximas ou mais indicadas.*

*2. Os Estados-membros tomarão as disposições administrativas adequadas, incluindo a designação das autoridades competentes adequadas, para a aplicação das regras da presente directiva em cada região hidrográfica existente no seu território.*

*3. Os Estados-membros garantirão que uma bacia hidrográfica que abranja o território de mais de um Estado-membro seja incluída numa região hidrográfica internacional. (...)*

*4. Os Estados-membros assegurarão que os requisitos previstos na presente directiva para a realização dos objectivos ambientais fixados no artigo 4º, e em especial todos os programas de medidas, sejam coordenados para a totalidade da região hidrográfica. (...)*”

a região hidrográfica sendo definida do seguinte modo no nº 15 do artº 2º (definições):

“( ... ) «Região hidrográfica», a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, definidas nos termos do nº 1 do artigo 3º como a principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas; (...)

Assinala-se a ironia da “obrigatoriedade” imposta por uma directiva comunitária de termos de definir regiões hidrográficas e, com elas, as autoridades competentes adequadas, nós que, desde 1884, já havíamos reconhecido a bacia hidrográfica como unidade de gestão, utilizado mesmo a expressão “região hidrográfica” (Cf. § 1º do artº 1º do Regulamento dos Serviços Hidráulicos de 22 de Dezembro de 1892) e até considerado que “(...) *os serviços hidráulicos do continente do reino* (...)” incluíam “(...) *estudos, projectos e execução de obras para o melhoramento e conservação das costas, estuários e portos marítimos* (...)” (Cf. artº 28º do Decreto nº 8, de 1 de Dezembro de 1892).

A circunstância da nova Directiva-Quadro da Água prever a inclusão de “(...) *águas costeiras* (...)” nas regiões hidrográficas já que estas presumem uma “(...) *área de terra e de mar* (...)”, leva a investigar como tal matéria se encontra legislada entre nós.

Ora, do que ficou referido conclui-se que o domínio público marítimo sob jurisdição do INAG não constitui uma faixa contínua da orla costeira, e que os estuários, que são áreas das de maior valor ambiental, estão fora da jurisdição do INAG. As entidades portuárias podem ser apenas concessionárias da utilização de parcelas do domínio público marítimo, sem poderes de intervenção que as possam colocar numa difícilmente



legitimável posição face a declarações do tipo “(...) *Toda e qualquer intervenção no litoral deve enquadrar-se numa política de protecção e valorização do ambiente, assente em princípios adequados de ordenamento do território (...)*” constantes do preâmbulo do Decreto-Lei nº 201/92, de 29 de Setembro. A extensão das atribuições do INAG de “(...) *requalificação e conservação da orla costeira (...)*” com a alínea c) do nº 2 do artº 14º do Decreto-Lei nº 120/2000, de 4 de Julho, tem necessariamente que conduzir a uma reformulação das competências de âmbito portuário e daquelas assumidas pelo INAG para que, num contexto de coerência e de abordagem integral, se possam vir a criar as regiões hidrográficas conforme previsto na nova Directiva-Quadro da Água.

#### **d) Inexistência de gestão integrada dos empreendimentos de fins múltiplos**

A questão prende-se com a clarificação e articulação de responsabilidades das entidades gestoras dos recursos hídricos, nomeadamente na gestão de empreendimentos de fins múltiplos.

Do ponto de vista legal e institucional a gestão dos empreendimentos de fins múltiplos estão completamente omissos, sendo necessário equacionar a clarificação do regime de concessões.

#### **e) Incipiente participação da sociedade civil**

Do que ficou referido haverá de se concluir que a participação da sociedade civil é, ainda, muito incipiente, podendo vir a revelar-se intempestiva se não se conceberem formas institucionalmente apropriadas, aliás na sequência do que se encontra previsto na Lei das Associações de Defesa do Ambiente, Lei nº 10/87, de 4 de Abril, já atrás referida, em que o tema água ganhe o relevo merecido no contexto do conceito amalgamante de ambiente.

#### **f) Limitação das acções de polícia e fiscalização**

O Decreto nº 8, de 1 de Dezembro de 1892, da organização dos serviços hidráulicos e do respectivo pessoal, ao tratar da organização dos serviços (Título III), estipulou, as disposições e atribuições operacionais sobre recursos hídricos.<sup>(14)</sup>

O Regulamento dos Serviços Hidráulicos, de 22 de Dezembro de 1892, dedica numerosos artigos ao pessoal e, em particular, aos mestres e guardas nos termos dos quais se dá conta de que eles prestavam juramento perante o juiz de direito da comarca onde estivessem situados os lanços ou cantões onde devessem servir, e como tal eram, também, guardas campestres e de polícia, com o carácter de força pública, podendo andar armados e prender em flagrante delicto.

Em 1935, com a publicação do Decreto-Lei nº 26 117, em 23 de Novembro, que organizou os serviços do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, é introduzida a designação de guardas-rios (e, também, de mestres de valas) na sequência das sucessivas designações a que os mestres e os guardas de 1892 foram sendo sujeitos.

À categoria de mestres de valas passou a corresponder a de chefe de lanço com o Decreto-Lei nº 36 315, de 31 de Maio de 1947, que reviu a orgânica interna da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos definida naquele diploma de 1935.

A criação da Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos pelo Decreto-Lei nº 117-D/76, de 10 de Fevereiro, em substituição da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos, que é extinta pelo mesmo diploma, a sua integração no Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes e, em seguida, pelo Decreto-Lei nº 344-A/83, de 25 de Julho, (Lei Orgânica do IX Governo Constitucional) no Ministério do Equipamento Social e, pelo Decreto-Lei nº 497/85, de 17 de Dezembro, (Lei Orgânica do X Governo Constitucional) no Ministério do Planeamento e Administração do Território; a criação da Direcção-Geral dos Recursos Naturais pelo Decreto-Lei nº 130/86, de 7 de Junho, a sua extinção no prazo máximo de um ano contado da publicação do mesmo diploma, (Lei Orgânica do Ministério do Planeamento e Administração do Território), a sua efectiva extinção pelo Decreto-Lei nº 246/87, de 17 de Junho e a criação do INAG pelo Decreto-Lei nº 70/90, de 2 de março - constituiu um processo assaz complexo ao longo do qual as referências às acções de polícia se foram desvanecendo e hoje se encontram completamente eliminadas.

Em grande número dos diplomas que respeitam ao “sector água”, em particular aqueles que estabelecem valores limite para normas de emissão e objectivos de qualidade dos meios receptores. bem como o regime de utilização do domínio hídrico e o respectivo regime económico e financeiro, contemplam-se acções de fiscalização cuja execução recai, como regra, sobre o INAG e as, agora, DRAOT.





A desconformidade dos resultados obtidos com as disposições legais aplicáveis aos valores limite de normas de emissão e objectivos de qualidade dos meios receptores, e a não generalização, se não mesmo as excepções que constituem os casos de aplicação, dos procedimentos de autocontrolo, por um lado, e o número restrito de títulos de utilização atribuídos em conformidade com as pertinentes disposições do Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro, e a não aplicação do respectivo regime económico e financeiro, por outro, constituem factos que põem em evidência as limitações das acções de fiscalização.

Os quadros de pessoal ainda em vigor do INAG e das DRAOT, constantes, respectivamente, do Decreto-Lei nº 383/77, de 10 de Setembro (quadro de pessoal da extinta Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos que se manteve, sem alterações, para a extinta Direcção-Geral dos Recursos Naturais e, por sua vez, também sem alterações, para o INAG) e da Portaria nº 1031/95, de 23 de Agosto (quadros de pessoal das extintas Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais que se mantiveram, sem alterações, para as extintas Direcções Regionais do Ambiente) prevêm os seguintes números de lugares:

- para o INAG (isto é, para a extinta DGRAH e, também, para a extinta DGRN) 67 chefes de lança (o diploma que anteriormente havia fixado o quadro de pessoal da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos, Decreto-Lei nº 605/72, de 30 de Dezembro, extinta pelo Decreto-Lei nº 117-D/76, de 10 de Fevereiro, contemplava 60 chefes de lança);
- para as DRA (isto é, para as extintas DRARN), consideradas no seu conjunto, na área funcional de fiscalização e vigilância nos domínios do ambiente, recursos naturais e património natural:
  - vigilantes da natureza ..... 83
  - guardas da natureza ..... 334

destes últimos sendo 270 expressamente a extinguir quando vagarem.

Fica patente uma opção que foi adoptada, em 1977, de não se reforçarem as capacidades de fiscalização e de polícia no contexto dos serviços hidráulicos e, em 1995, de se reduzirem drasticamente os lugares de quadro das direcções regionais do ambiente com funções de fiscalização.

#### **g) Insuficiências em meios humanos**

As atribuições e competências específicas de alguns serviços e organismos do Ministério com tutela do ambiente, muito em particular das DRAOT e do INAG são vastíssimas e multi-facetadas, conforme se referiu. A sua concretização eficiente e a tempo implicariam meios humanos e materiais mais poderosos dos que têm vindo a dispor tais serviços e organismos desde há anos (provavelmente desde as respectivas criações).

À parte a dimensão de tais meios seria necessário que a própria concepção de alguns diplomas fosse menos complicada no que respeita à articulação entre as atribuições conferidas aos mesmos serviços e organismos do ministério e até de outros ministérios.

Em conformidade com o Anuário 98 do Ministério do Ambiente os recursos humanos do INAG e das direcções regionais do ambiente mais de 50% de todo o pessoal não tinha mais do que o 9º ano, ou equivalente, de habilitações escolares e apenas cerca de  $\frac{1}{4}$  tinha habilitações iguais ou superiores a bacharel.

Confrontando os efectivos com os lugares previstos nos quadros de pessoal das mesmas entidades, revela-se que estão preenchidos apenas em parte: não mais do que, no total, 45%, sendo a situação mais gravosa a da DRA Algarve com apenas 39%.

O que fica referido não constitui mais do que um conjunto de indicadores, importando, sobremaneira, apurar o seu significado, da insuficiência dos recursos humanos.

