

GRUPO DE TRABALHO X  
APRECIACÃO N.º 01/CNA/2004  
RELATIVA À

**LEI-QUADRO DA ÁGUA**

**ÍNDICE**

	<b>Apresentação.....</b>	<b>1</b>
<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>3</b>
1.1	Enquadramento e evolução antecedente.....	3
1.2	Âmbito e natureza da Apreciação.....	4
<b>2.</b>	<b>Apreciação na Generalidade .....</b>	<b>5</b>
2.1	Alcance e perspectiva dos diplomas.....	5
2.2	Estrutura adoptada.....	7
2.3	Questões mais relevantes .....	8
<b>3.</b>	<b>Apreciação na Especialidade .....</b>	<b>14</b>
3.1	Disposições Gerais da Lei-Quadro.....	14
3.2	Enquadramento Institucional.....	16
3.3	Ordenamento e Planeamento dos Recursos Hídricos.....	19
3.4	Protecção e Monitorização dos Recursos Hídricos.....	21
3.5	Utilização dos Recursos Hídricos.....	23
3.6	Infra-Estruturas Hidráulicas .....	25

<b>3.7</b>	<b>Regime Económico e Financeiro .....</b>	<b>26</b>
<b>3.8</b>	<b>Informação e Participação do Público .....</b>	<b>28</b>
<b>3.9</b>	<b>Fiscalização e Sanções.....</b>	<b>29</b>
<b>3.10</b>	<b>Disposições Finais e Transitórias.....</b>	<b>30</b>
<b>3.11</b>	<b>Titularidade dos Recursos Hídricos .....</b>	<b>31</b>
<b>3.12</b>	<b>Observações complementares.....</b>	<b>34</b>
<b>4.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>36</b>

## **Apresentação**

No âmbito do Conselho Nacional da Água (CNA) foi constituído, por Despacho Ministerial de 2003.09.16, o Grupo de Trabalho X para proceder à “**Apreciação do projecto de proposta da Lei-Quadro da Água**”. A génese deste Grupo de Trabalho decorre ainda do teor do Despacho n.º 13 129/2003 (2.ª série), de 2 de Junho, de Sua Exa. o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Dr. Amílcar Theias, respeitante à conclusão dos trabalhos conducentes à elaboração do projecto de Lei-Quadro da Água, bem como às orientações por si dadas durante a 25ª reunião plenária do CNA, realizada em 2003.06.05 em Alqueva.

A presente Apreciação, tal como expresso na Informação n.º 10/CNA/2003 com cópia em anexo, tem como finalidade primacial avaliar, numa perspectiva global, as questões fundamentais que o projecto de diploma legal coloca, de forma a sustentar um parecer de conjunto do CNA sobre o conteúdo da Lei-Quadro e sobre as condições necessárias para a sua eficaz aplicação.

Os projectos de diploma recebidos para parecer do Conselho em 2003.11.27, a coberto do ofício 8476 do Gabinete de Sua Exa. o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, também com cópia em anexo, constituem a Lei-Quadro da Água e integram:

- O projecto de Decreto-Lei, precedido de autorização legislativa da Assembleia da República, sobre Protecção dos Recursos Hídricos, que reformula o quadro legal vigente e transpõe o corpo principal da Directiva 2000/60/CE de 23 de Outubro de 2000, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 2000.12.22; e
- O projecto de Decreto-Lei, precedido de autorização legislativa da Assembleia da República, sobre Titularidade dos Recursos Hídricos.

O Grupo de Trabalho (GT X) foi criado com a constituição a seguir indicada:

- Eng.ª Helena Gonçalves Azevedo (Representante da REN – Rede Eléctrica Nacional)
- Prof. Doutor Francisco Nunes Correia (IST – Universidade Técnica de Lisboa)
- Prof. Doutor Luís Veiga da Cunha (FCT – Universidade Nova de Lisboa)
- Dr. Carlos Sousa Encarnação (Presidente da Câmara Municipal de Coimbra)
- Prof.ª Doutora Maria Teresa Ferreira (ISA – Universidade Técnica de Lisboa)

- Prof. Doutor António Bento Franco (Presidente da APRH – Ass. Port. dos Rec. Hídricos)
- Dr. Duarte Raposo de Magalhães (Director-Geral da Empresa)
- Eng.º Luís Bulhão Martins (Representante da CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal)

De acordo com a referida informação e dada a recente extinção das direcções regionais do ambiente e ordenamento do território, a composição do GTX foi ajustada, dele passando a fazer parte o Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Eng.º António Guedes Marques.

Igualmente nos termos da Informação n.º 10/CNA/20003 e por escolha do próprio grupo de trabalho, o signatário integra o GTX como seu relator-coordenador, sendo coadjuvado naquela função pelo Prof. António Bento Franco.

A participação do Director-Geral da Empresa foi secundada pela do Eng.º António Carreira de Oliveira, Director de Serviços de Ambiente e Segurança Industrial da mesma Direcção-Geral, e a do representante da CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal pela Eng.ª Alexandra da Silva Brito, técnica daquela Confederação.

Na elaboração da presente Apreciação interveio ainda o Eng.º Francisco Nunes Godinho, adjunto do Secretário-Geral do Conselho Nacional da Água.

Lisboa, 29 de Janeiro de 2004

Pe'l'O GRUPO DE TRABALHO

O Relator-Coordenador

(António Eira Leitão)

## **1. Introdução**

## 1.1. Enquadramento e evolução antecedente

A presente Apreciação surge na sequência da apresentação ao Conselho Nacional da Água, para efeitos de parecer, dos dois projectos de Decreto-Lei, um respeitante à Lei-Quadro da Água, também dito sobre a Protecção dos Recursos Hídricos, e o outro sobre a Titularidade dos Recursos Hídricos.

Os projectos em análise têm por objecto, tal como explicitado nos próprios diplomas, estabelecer o enquadramento legal e institucional para a gestão das águas superficiais e subterrâneas, tanto interiores como de transição e costeiras, de forma a assegurar a sua protecção e a regular a sua utilização sustentável – procedendo simultaneamente à transposição do corpo principal da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água –, e definir a titularidade do domínio hídrico/recursos hídricos nacionais. A transposição integral da Directiva implica legislação complementar, já anunciada e para que remete o próprio projecto da Lei-Quadro da Água.

Os diplomas agora submetidos à apreciação do CNA tiveram uma longa evolução desde que foi constituído, através do Despacho n.º 13799/2000 de 7 de Junho do então Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território, Eng.º José Sócrates, um primeiro grupo de trabalho incumbido de elaborar uma Lei da Água que fizesse, não apenas a transposição da Directiva-Quadro comunitária, mas também a consolidação de parte da legislação dispersa por vários diplomas nos seus conceitos e princípios básicos. O correspondente anteprojecto foi apresentado ao CNA na sua reunião plenária (22ª) efectuada no Porto em 21 de Março de 2002, com a indicação expressa de que se tratava de um trabalho incompleto, por limitações de várias ordens e fruto das circunstâncias da sua conclusão.

Após a entrada em funções do XV Governo Constitucional e através do Despacho n.º 22440/2002 de 30 de Setembro, o então Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Dr. Isaltino Morais, determinou a constituição de um novo grupo de trabalho com a finalidade de preparar um projecto de proposta de Lei-Quadro da Água e de um documento técnico de suporte que possibilitasse a elaboração dos projectos de diplomas regulamentares da Lei e a transposição da Directiva 2000/60/CE. O referido despacho mencionava o anteprojecto antecedente como uma base de trabalho a considerar.

Os objectivos da legislação agora apresentada e a continuidade do trabalho que vinha a ser desenvolvido foram confirmados pelo actual Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Dr. Amílcar Theias, no seu Despacho n.º 13129/2003 de 2 de Junho, onde se detalhavam as tarefas a desenvolver para concluir a legislação em apreço e se definiam os prazos para o efeito a respeitar.

## **1.2. Âmbito e natureza da Apreciação**

Conforme referido na Informação n.º 10/CNA/2003 e tendo em conta a principal finalidade desta avaliação, bem como os constrangimentos temporais a que o Parecer do CNA está sujeito, a presente Apreciação pretendeu ter um carácter sucinto e apresentar uma perspectiva global das questões fundamentais que os projectos de diplomas legais colocam, acentuando os aspectos mais relevantes, positivos ou negativos, contidos nas várias partes dos projectos e sugerindo alguns procedimentos que possam contribuir para rectificar ou minimizar os aspectos questionáveis. A Apreciação visa basear e fundamentar o solicitado Parecer do Conselho Nacional da Água sobre o conteúdo da Lei-Quadro e sobre as condições, nele inclusas ou não, para a sua eficaz aplicação.

O presente documento é constituído por uma apreciação na generalidade, por uma apreciação na especialidade, estruturada em função dos diferentes capítulos dos diplomas em análise, e pela respectiva conclusão e recomendações. Embora todos os capítulos dos dois Decretos-Leis tenham sido analisados e comentados, a Apreciação centra-se naqueles que o GT X considerou mais importantes para habilitar o CNA a pronunciar-se sobre os aspectos essenciais da nova legislação e as implicações da sua aplicação.

Não se pretendeu formular propostas directas para a revisão do texto dos diplomas apresentados, mesmo nos domínios em que tal se considera justificado, dada a natureza da intervenção do Conselho, embora se dêem as sugestões que o Grupo de Trabalho entendeu relevantes para que os dois novos diplomas dêem o necessário contributo para a resolução dos problemas que subsistem na gestão e na utilização da água em Portugal.

## **2. Apreciação na Generalidade**

### **2.1. Alcance e perspectiva dos diplomas**

Nas últimas décadas a comunidade internacional tomou consciência da inevitabilidade de um novo posicionamento que as sociedades devem adquirir face à água, ao seu valor patrimonial e à forma como ela deve ser utilizada e gerida. Está, assim, consagrado um conjunto de princípios que configuram um paradigma que reflecte a preocupação relativa à importância económica e social da água, à progressiva escassez do recurso e à necessidade da sua protecção no quadro mais vasto da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável.

O quadro normativo português da protecção e utilização dos recursos hídricos, actualmente vigente, tem as suas raízes em legislação mais do que centenária, designadamente no Regulamento dos Serviços Hidráulicos de 1892 e na Lei de Águas de 1919 (Decreto n.º5787 – III, de 10 de Maio de 1919).

Com a integração europeia, a legislação no âmbito dos recursos hídricos tem sido enriquecida com a transposição de normas comunitárias, sendo a mais significativa e abrangente a Directiva–Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro). A transposição desta directiva justificaria, só por si, a presente iniciativa legislativa, embora constitua uma oportunidade inquestionável para melhorar o quadro legislativo vigente e dar maior operacionalidade à política de gestão dos recursos hídricos portugueses.

Ora, os dois projectos de Decreto-Lei apresentados pelo Governo têm o mérito de não se restringirem a uma mera transposição da Directiva-Quadro da Água (DQA). A transposição da Directiva é, sem dúvida, uma tarefa da maior urgência, mas seria lamentável não aproveitar esta oportunidade para consolidar e clarificar as linhas mestras do direito da água em Portugal. Esta consolidação impõe-se porque a legislação neste domínio se tem desenvolvido nos últimos 30 anos ao sabor de necessidades e urgências circunstanciais, dando origem a inconsistências e a indefinições tanto no plano conceptual como no plano procedimental.

O actual projecto de Lei-Quadro da Água representa, assim, um esforço oportuno, positivo e razoavelmente bem conseguido de transpor a DQA, inserindo-a no sistema jurídico português e permitindo, juntamente com os diplomas complementares anunciados, dar consistência a um quadro jurídico até agora fragmentado e com a existência de múltiplos estratos legislativos, nem sempre concordantes.

A perspectiva de partida do projecto de Lei-Quadro revela um défice na abordagem das utilizações da água para consumo humano e para as actividades económicas. Esta abordagem não é sequer suportada pelo próprio texto da Directiva-Quadro, o qual refere no seu artigo 1.º que a protecção das águas visa, também, contribuir para o fornecimento em quantidade suficiente de água superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água.

Ressalta também a omissão de qualquer referência à especificidade da utilização da água num clima de características mediterrânicas como o nosso, onde a sua utilização e protecção devem assumir formas distintas das que preocupam, ou são necessárias, nos Estados-membros do Norte da Europa.

Aliás, no preâmbulo do projecto da Lei-Quadro da Água, com reflexos no respectivo articulado, deve constar uma referência expressa à importância estratégica da água como elemento motor para o desenvolvimento nacional, desde que racionalmente utilizada, salientando a contribuição positiva da sua utilização pelos diversos sectores para o progresso do País em termos económicos, sociais, de ordenamento do território, do ambiente e da paisagem. Nesse sentido seria importante reconhecer o papel relevante das infra-estruturas de regularização, tendo em conta o regime hidrológico predominante em Portugal e sua posição geográfica como país de jusante em bacias internacionais. O reconhecimento desta relevância cria a Portugal um desafio acrescido em matéria de protecção e valorização ambiental dos ecossistemas modificados.

Numa óptica de integração e seguindo as orientações da DQA, o projecto de Lei-Quadro deve, ainda, dar maior relevo às questões relacionadas com a orla costeira, os estuários e as águas subterrâneas e com a minimização dos efeitos de situações hidrológicas extremas, correspondentes às cheias e secas, sobre a segurança e a protecção de pessoas e bens.

## **2.2. Estrutura adoptada**

Julga-se correcta a solução adoptada que consiste em apresentar separadamente um documento relativo à titularidade dos recursos hídricos. Com efeito, esta questão e os conceitos que lhe são subjacentes, desempenham um papel de grande importância no direito português da água e são a base de quase todos os procedimentos administrativos inerentes à gestão da água e à protecção dos recursos hídricos, pelo que requerem

clarificação e consolidação urgentes antes de se proceder à sua compatibilização com as exigências comunitárias.

O facto de não ter sido dada atenção há mais tempo a esta questão levou a que conceitos fundamentais, como os de domínio hídrico, concessão, licença e título de utilização, tenham sofrido distorções e sido objecto de interpretações erróneas, contribuindo para alguma desorganização dos dispositivos jurídicos, com graves consequências na sua aplicação prática. A este respeito, é de louvar a vontade de não alterar o estatuto da titularidade de determinadas categorias de águas que hoje são particulares.

O objectivo que se impõe, e que é alcançado de forma satisfatória pelos documentos apresentados, é o de actualizar o acervo jurídico português, pondo-o ao serviço das novas exigências da gestão da água e dos meios hídricos, compatibilizando-o com os novos conceitos que emanam das disposições comunitárias e tornando-o instrumental para a realização dessas disposições.

Quanto à organização interna de cada um dos dois projectos de Decreto-Lei, julga-se que ela é adequada e contempla a generalidade dos tópicos relevantes, de uma forma equilibrada e bem sequenciada.

Os projectos de Lei-Quadro da Água e sobre a Titularidade dos Recursos Hídricos remetem para um número elevado de decretos regulamentares e de Decretos-Leis (em princípio, quinze), a publicar no prazo de noventa dias. A publicação, a breve prazo, desses diplomas é determinante para que se conclua a transposição da Directiva-Quadro e para que ambos os Decretos-Leis não fiquem inaplicáveis em grande parte dos domínios envolvidos.

A natureza e a diversidade dos temas abrangidos obriga a um grande esforço de integração para que o edifício jurídico fique dotado de coerência, consistência e operacionalidade. Tendo em conta a complexidade das interfaces com os principais sectores utilizadores da água, julga-se imprescindível o seu envolvimento na génese e preparação de toda essa legislação complementar.

### **2.3. Questões mais relevantes**

Para além das observações antes apresentadas sobre a oportunidade e estruturação dos diplomas, alguns temas são, desde já, susceptíveis de uma apreciação crítica global, que será complementada com comentários mais pormenorizados na análise de especialidade. De entre tais matérias, destacam-se as que dizem respeito: à definição das unidades de gestão; ao modelo institucional proposto; ao regime económico-financeiro; aos instrumentos de ordenamento e planeamento; e às infra-estruturas hidráulicas.

### **Unidades de Gestão**

No texto proposto transparece ambiguidade entre considerar a bacia hidrográfica ou a região hidrográfica como unidade de planeamento e gestão dos recursos hídricos. Assim, na alínea c) do artigo 3º refere-se a “ ... região hidrográfica como unidade de planeamento e gestão”, enquanto no n.º 2 do artigo 5º se afirma que a bacia hidrográfica constitui “... a unidade básica de planeamento e gestão”. Também na definição preliminar das regiões hidrográficas, constante no artigo 6º, se faz referência às bacias hidrográficas, ainda que acrescentando uma menção genérica aos sistemas aquíferos nacionais.

Considera-se, assim, que o diploma não é suficientemente explícito quanto à forma de administração das águas costeiras e subterrâneas, por consideração sem efectividade prática das regiões hidrográficas em lugar das bacias hidrográficas, o que pode considerar-se desenquadrado do estipulado na DQA (definição 15. do artigo 2º) e limitativo para a aplicação da nova legislação. Além disso, uma visão holística da gestão da água envolve todos os meios hídricos em terra e na costa marítima, como resulta do conhecimento técnico-científico actual sobre ecossistemas aquáticos.

Por outro lado, a divisão adoptada no documento em relação à constituição das diferentes regiões hidrográficas não é a mais correcta, por não individualizar a generalidade das bacias hidrográficas luso-espanholas das bacias exclusivamente portuguesas, com inerentes reflexos em termos de gestão e planeamento destas últimas.

### **Modelo Institucional**

O modelo institucional proposto para a administração a nível regional parece ser uma bissectriz entre duas opções bem definidas, dando origem a um modelo algo híbrido que pode gerar sobreposições funcionais e duplicações desnecessárias.

Persiste, a nível regional, alguma ambiguidade na definição dos organismos envolvidos, suas funções e articulação de competências. A questão central a responder, tendo em conta nomeadamente a recente evolução da orgânica do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), com a criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), situa-se na existência, ou não, de uma estrutura específica para a gestão dos recursos hídricos em Portugal, baseada em Administrações de Região Hidrográfica (ARH).

Com efeito, a atribuição de funções relevantes a nível regional às CCDR e, simultaneamente, a criação das ARH enquanto segundo nível regional configura uma solução susceptível de criar sobreposição e dispersão de competências, que não corresponde nem a uma gestão por região hidrográfica, a mais adequada de um ponto de vista conceptual, nem a uma gestão por áreas administrativas característica de países federais ou com regiões politicamente fortes.

Um modelo que tenha por base organizativa a região hidrográfica (ARH) é o que melhor permite uma gestão integrada dos recursos hídricos, nomeadamente no que se refere à compatibilização dos usos da água, à valorização do recurso e à protecção dos ecossistemas. Este modelo permite também dar maior credibilidade e eficácia a um regime económico-financeiro, baseado nos princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, além de permitir uma melhor articulação com Espanha na gestão das bacias hidrográficas internacionais. Um modelo baseado em regiões administrativas (CCDR) permite uma melhor integração com as outras componentes da gestão ambiental - nomeadamente o solo e o ar - e com o ordenamento do território, mas afigura-se que essa integração pode ser bem conseguida mesmo atribuindo às ARH as competências de licenciamento e fiscalização no domínio dos recursos hídricos.

A instabilidade institucional associada às múltiplas evoluções orgânicas ocorridas, nos últimos vinte anos, nos organismos que deram origem às actuais CCDR torna prudente a criação de entidades regionais especificamente dedicadas à gestão dos recursos hídricos. Esses organismos assegurariam uma maior estabilidade na gestão deste importante recurso natural e relacionar-se-iam com os outros organismos nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional, qualquer que fosse a sua

composição orgânica. Tal abordagem afigura-se ainda mais pertinente face à recente criação de novos níveis de descentralização administrativa.

Apesar de tudo, caso persistam dois tipos de instituições de âmbito regional, será necessário clarificar melhor a conjugação que se deverá estabelecer entre elas, de forma a evitar um relacionamento pouco claro ou desarticulado entre as actividades afectas às ARH e às CCDR e a assegurar a eficácia do seu procedimento conjunto, designadamente através de mecanismos de participação cruzada.

De qualquer modo, não se afigura como melhor solução criar uma ARH para cada bacia hidrográfica constituída, especialmente se for acolhida a individualização das bacias internacionais luso-espanholas. A possibilidade de uma administração de região hidrográfica ser designada como autoridade competente para mais de uma região hidrográfica está contemplada no artigo 3º da Directiva-Quadro.

Quanto à arquitectura dos órgãos consultivos (artigos 7º e 11º a 13º), por ser demasiado pesada e complexa, entende-se que ela carece de melhor ponderação no que se refere às atribuições da Comissão Multisectorial da Água, em particular quando é visado “o oportuno cumprimento das obrigações externas do Estado português no domínio dos recursos hídricos” e, também, pela possível redundância da sua intervenção perante a do Conselho Nacional da Água.

No âmbito em apreço, ressalta a diminuta intervenção reservada aos sectores utilizadores nos órgãos executivos previstos no quadro institucional, quer através da administração pública ligada a outros departamentos ministeriais, quer através das Associações de Utilizadores. Entende-se por isso conveniente um maior enquadramento da actuação da Autoridade Nacional da Água na gestão, utilização e protecção dos recursos hídricos, através de uma melhor interligação com aqueles intervenientes, em particular ao nível da promoção e exploração de infra-estruturas hidráulicas.

De facto, a participação dos utilizadores vê-se remetida apenas para os diversos órgãos consultivos, limitando-se a participação em órgãos executivos a uma livre nomeação pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, não sendo assegurado o respeito pela representatividade dentro dos sectores utilizadores, o que, num órgão com natureza colegial, será decisivo para o seu correcto funcionamento.

## **Regime económico e financeiro**

O regime económico e financeiro deve ser entendido como indissociável do modelo institucional. Com efeito, a cobrança de taxas deve ter em vista induzir um uso eficiente da água e gerar receitas que sustentem ou contribuam para os necessários programas de investimento a desenvolver no quadro de cada região hidrográfica. Esta orientação tornar-se-á ainda mais importante quando diminuir o fluxo de fundos comunitários de que o País tem usufruído nas últimas duas décadas.

Parte importante das receitas geradas deve ser posta ao serviço de programas de ordenamento, de despoluição e de valorização dos sistemas hídricos, sobretudo das regiões mais afectadas, mais do que “no financiamento das actividades da administração” (n.º 4 do artigo 58º), devendo os utilizadores participar nas decisões a tomar nesta matéria.

Convém, assim, que o projecto de Lei-Quadro e os correspondentes diplomas regulamentares explicitem que a cobrança de taxas pelo uso da água ou pela descarga de efluentes deve ser posta ao serviço de um modelo institucional fortemente participado pelos utilizadores, sem prejuízo, naturalmente, de mecanismos de per-equação, até para que seja mais facilmente aceite pela população e pelos agentes económicos. Seria mesmo interessante que ficasse prevista a devolução parcial das receitas aos utilizadores da água, como forma de apoio à implementação de medidas visando uma boa utilização qualitativa e quantitativa da água e a requalificação dos ecossistemas aquáticos e ribeirinhos.

Fora isso, o regime económico-financeiro proposto parece bem sustentado, mas a carecer de melhor definição das taxas a cobrar, respectivos montantes e destino, embora se reconheça que muitas das respostas a estas observações irão naturalmente depender do conteúdo dos diplomas regulamentares que completem esta matéria. Assumindo-se a necessidade de os recursos e serviços hídricos terem um custo/preço, importa que seja bem ponderada e calendarizada a aplicação do sistema proposto, para evitar situações de ruptura, com reflexos negativos no desenvolvimento económico e social. A aplicação progressiva estabelecida no n.º 2 do artigo 61º aponta nesse sentido.

Reafirma-se, pois, a necessidade de fazer preceder a implementação do novo regime por estudos rigorosos, realizados com o envolvimento directo de outros departamentos ministeriais. Deve ficar claro que estes estudos se destinam a evitar que a adopção do

regime económico e financeiro possa criar situações de perda de competitividade ou, mesmo, de inviabilização empresarial, estimando previamente as repercussões ambientais, sociais e económicas de tais medidas sobre os utilizadores, nomeadamente nos sectores agrícola, energético e industrial, na prossecução de uma abordagem equilibrada das várias dimensões do desenvolvimento sustentável.

### **Ordenamento e Planeamento**

Sendo francamente positivo o propósito de articulação do ordenamento do território com o planeamento dos recursos hídricos, afigura-se excessiva a instituição de múltiplas figuras e níveis de planeamento, em especial dos abrangidos na designação planos específicos de gestão de recursos hídricos. Julga-se que a Lei apenas deveria referir o Plano Nacional da Água, os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e os Programas de Medidas (inseridos ou não nos antecedentes), que têm enquadramento e suporte na DQA (artigos 11º e 13º), embora prevendo a possibilidade de planos e programas para sub-bacias ou áreas-problema, sem a necessidade de especificar qualquer tipologia desses planos de segundo nível. Importa também clarificar o conteúdo e a forma de articulação dos vários níveis de planeamento, por exemplo entre o Plano Nacional da Água e a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

O regime de ordenamento e planeamento estabelecido no projecto da Lei-Quadro apresenta algumas omissões relevantes na consideração dos estuários e da orla costeira, a integrar nos planos especiais de ordenamento do território, e na definição dos programas de protecção e valorização dos recursos hídricos, objecto dos artigos 25º a 27º, que deverão ser substituídos por instrumentos menos constringentes e mais operacionais.

Para além de outros aspectos significativos abordados na apreciação na especialidade, não é aceitável que a elaboração dos diplomas regulamentares, decorrentes da aplicação da Lei Quadro da Água, se encontre apenas na alçada directa do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e, em particular, do Instituto da Água (INAG), sem qualquer acompanhamento de um processo de discussão alargada junto dos interessados.

### **Infra-estruturas Hidráulicas**

Em relação às infra-estruturas hidráulicas, vertente essencial da gestão da água nas condições hidrometeorológicas portuguesas, precisa-se mal a natureza dos empreendimentos, sem objectivar e justificar a sua necessidade, nomeadamente o contributo dessas infra-estruturas para a criação de uma maior capacidade de reserva e de armazenamento de água e para a redução/minimização dos efeitos das situações hidrológicas extremas.

Por outro lado, considera-se insuficiente a caracterização dos empreendimentos de fins múltiplos, bem como da sua forma de realização e exploração, embora eles aparentem ser o objecto principal do respectivo capítulo e assumam uma posição destacada em condições mediterrânicas e num contexto de alterações climáticas.

Dado tratar-se de uma lei-quadro, importa ter em conta que a regularização dos recursos hídricos nacionais, com vista a garantir a disponibilidade da água e também a contribuir, em alguns sistemas modificados, para a melhoria da sua qualidade, é relevante para uma gestão sustentável e pressupõe, frequentemente, a realização de diferentes tipos de infra-estruturas hidráulicas.

### **3. Apreciação na Especialidade**

#### **3.1. Disposições gerais da Lei-Quadro**

Os dois primeiros artigos referem-se a “Objecto” e “Âmbito” do projecto da Lei-Quadro da Água. Não sendo clara a distinção entre aqueles termos e havendo repetição parcial do textos dos dois artigos, recomenda-se a sua substituição por um único artigo com três parágrafos, cobrindo as três questões diferentes que neles são abordadas.

Nos mesmos artigos, em vez de “águas superficiais e subterrâneas, de transição e costeiras” parece mais correcto referir “águas interiores, de transição e costeiras, tanto superficiais como subterrâneas”.

Pensa-se que a lista de princípios apresentada no artigo 3.º é deficiente, por conter apenas quatro princípios, alguns deles com formulação discutível, não contemplando outros princípios importantes que são correntemente considerados. Sugere-se a revisão da actual lista, consultando fontes adequadas como, por exemplo, o Capítulo I do Plano Nacional da Água e o “Guia para a Elaboração dos Planos de Bacia Hidrográfica”.

O artigo 4.º apresenta 59 definições, das quais 40 correspondem a definições da DQA. Só uma das 41 definições da Directiva-Quadro, a Definição 16, relativa a “Autoridade competente”, não foi referida, mas julga-se que o deveria ter sido.

As restantes dezanove definições correspondem, na maioria dos casos, a conceitos estabelecidos no projecto de Decreto-Lei sobre a Titularidade dos Recursos Hídricos, não parecendo ter cabimento a repetição da sua definição na Lei-Quadro. Alguns desses conceitos constam em artigos específicos do projecto de Lei-Quadro, ou correspondem a definições inúteis ou dispensáveis. Além disso, a inclusão de definições não directamente utilizadas, tanto no projecto em apreço como no projecto de Decreto-Lei sobre a Titularidade, podem ter sérias implicações. Tal é o caso da definição de “linha de base”, que não coincide com a actualmente vigente e que consta da Lei n.º 2130/66 e do Decreto-Lei n.º 495/85, de 29 de Novembro. A definição agora proposta conduziria a uma alteração na delimitação das águas territoriais e costeiras, que se julga inapropriada e poderia inclusive ter consequências no sector das pescas.

Muitos outros conceitos a que o texto da Lei-Quadro recorre poderiam também ter sido objecto de definição e não o foram, como por exemplo a noção de albufeira. Dada a dificuldade em estabelecer um critério inquestionável para o estabelecimento de uma lista de definições ampla, admite-se mesmo que a lista a incluir se possa limitar aos conceitos que foram incluídos na Directiva-Quadro.

Não parece de todo correcto que a transposição do Anexo IV da DQA se circunscreva a uma mera definição do termo “zonas protegidas”, sendo aliás preferível adoptar a definição que consta do artigo 6.º da própria Directiva, ou seja, “zonas que exigem protecção especial ao abrigo de legislação comunitária”.

As definições do projecto de Decreto-Lei oriundas da DQA são, nalguns casos, apresentadas *ipsis verbis* e, noutros, em versões algo modificadas, certamente numa

tentativa de favorecer a inteligibilidade das definições. Julga-se porém que este esforço de tornar mais claras as definições, sem trair o espírito da Directiva, deve ser levado mais longe, pois muitas das definições apresentadas no projecto de Decreto-Lei revelam-se ainda confusas.

Fazem-se, não obstante, três comentários adicionais de índole geral:

- as referências incluídas em diversas definições tais como “de acordo com abordagem definida em legislação específica”, “nos termos de diploma próprio” ou expressões equivalentes, devem, quanto possível, remeter para a legislação que virá a transpor os anexos específicos da DQA, esteja ela ou não já identificada;
- um conjunto de definições cobre os diversos tipos de “estados da água” e um conjunto paralelo de outras definições estabelece as condições em que os referidos estados são “bons”; para maior clareza, sugere-se que estes dois tipos de definições sejam, para cada estado, reunidos numa única expressão;
- sugere-se, ainda, que na lista final que for adoptada e para facilidade de referência as definições sejam numeradas, continuando, no entanto, a adoptar-se a sua menção por ordem alfabética.

### **3.2. Enquadramento Institucional**

O reconhecimento da região hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos é hoje um princípio assente e, por isso, foi consagrado na Directiva-Quadro da Água. Com efeito, esta Directiva estabelece que a região hidrográfica compreende uma ou mais bacias hidrográficas contíguas, bem como as águas subterrâneas e costeiras que lhe estão associadas.

Assim, o n.º 2 do artigo 5º, onde se determina que o âmbito territorial da competência das instituições da administração pública será a região hidrográfica, não parece coerente com as importantes atribuições relacionadas com a água que o projecto da Lei-Quadro propõe cometer às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), cujo âmbito territorial nada tem a ver com as regiões hidrográficas.

No projecto de Lei-Quadro não é feita qualquer referência explícita à gestão das águas costeiras e à definição das entidades com competências no respectivo licenciamento e fiscalização, que são remetidas apenas e porventura de forma incompleta, para o projecto de Decreto-Lei da Titularidade. Esta omissão reforça a ideia de que a gestão dessas águas está compreendida na gestão das regiões hidrográficas.

Assim, a Lei-Quadro da Água deve enfatizar a região hidrográfica em detrimento da bacia hidrográfica, como unidade territorial de planeamento, protecção e gestão da água, evitando as várias contradições que o texto contém. Além disso, deve propor que, quando a dimensão ou afinidade o justificarem, o âmbito territorial da competência das instituições responsáveis, nomeadamente as Administrações de Região Hidrográfica (ARH), possa ser alargado a mais do que uma região hidrográfica. Deve, no entanto, ficar devidamente acautelada a necessidade de abordagem particularizada das bacias hidrográficas internacionais. Relativamente às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, parece dispensável a inclusão do n.º 3 do artigo 6º.

As ARH são apresentadas na proposta (n.º 1 do artigo 7º) como órgãos colegiais das regiões hidrográficas, cuja natureza jurídica, modo de funcionamento, estrutura, fontes de financiamento e articulação com outros órgãos ou organismos da Administração Pública e com as organizações da sociedade civil não se encontram suficientemente definidas. Afigura-se inconsistente, também, que a alínea c) do mesmo número atribua funções de gestão às ARH, enquanto o n.º 2 do artigo 9º determina que o licenciamento e a fiscalização, componentes essenciais da gestão dos recursos hídricos, sejam conferidos às CCDR. Esta inconsistência é reforçada pelo facto dos programas de medidas, que são da competência das ARH, terem o licenciamento como instrumento fundamental.

Sem pôr em causa o princípio de que o Estado deve ter um papel primordial na implementação e aplicação da Lei-Quadro da Água, o projecto apresentado no n.º 2 do artigo 7º, subestima francamente as possibilidades de colaboração que os utilizadores, sobretudo quando organizados, podem proporcionar ao nível executivo da gestão dos recursos hídricos nacionais. Aliás, a formulação daquele artigo contradiz o n.º 1 do artigo 10º, que prevê a presença dos utilizadores nos Conselhos Directivos das ARH.

O princípio, muito actual, de que o Estado deve delegar, ou mesmo partilhar com a sociedade civil, parte das suas competências, nomeadamente com os sectores utilizadores

mais implicados, tem pois reduzida expressão nesta proposta de enquadramento institucional. Em particular, às Associações de Utilizadores deveriam poder ser atribuídas responsabilidades executivas. Consequentemente, deveria ser-lhes feita uma referência expressa neste capítulo, em vez de serem unicamente remetidas para o artigo 49º do capítulo V - Utilização dos Recursos Hídricos. Defende-se também que, em legislação regulamentar, sejam criados incentivos à formação deste tipo de associações.

Poderia mesmo constar no texto uma referência explícita à gestão das utilizações da água, nomeadamente na agricultura por via das Associações de Beneficiários ou das Juntas de Agricultores, estruturas já existentes e com grande tradição na gestão em comum de sistemas hidroagrícolas.

Perante o carácter transversal da gestão da água, a Lei-Quadro deverá apontar para uma maior articulação com os Ministérios sectoriais em questões tão importantes para os utilizadores como, por exemplo, a análise económica das utilizações da água (alínea h) do n.º 2 do artigo 8º). Esta intervenção poderia materializar-se através de uma referência expressa aos Ministérios interessados quando se aborda a composição dos órgãos consultivos (artigos 7º e 11º a 13º), bem como numa sua participação na definição do montante das taxas.

Relativamente à Comissão Multisectorial da Água, considera-se que, sendo louvável a sua existência para acompanhar o exercício das competências do INAG, a respectiva criação deve ser estabelecida na lei orgânica da Autoridade Nacional da Água e não no projecto da Lei-Quadro em apreço.

No que se refere às competências da Autoridade Nacional da Água e das ARH, a sua especificação parece desequilibrada, com dezasseis competências indicadas no primeiro caso (artigo 8º) e apenas quatro no segundo (artigo 10º), dando a ideia de que as ARH têm uma importância secundária, o que não deve ser o caso.

A Lei-Quadro da Água deveria explicitar melhor a constituição do Conselho Directivo das ARH (n.º 1 do artigo 10º) em termos de estrutura e representatividade dos utilizadores, assegurando que os principais sectores económicos de cada região hidrográfica estejam representados e definindo os critérios que irão presidir à nomeação dos seus representantes. Ou seja, o articulado é demasiado vago e impreciso para se poder emitir

uma sua apreciação na especialidade. Esta questão é particularmente relevante, porquanto na legislação complementar anunciada não consta qualquer referência à definição e implementação das ARH.

Além disso, é geralmente entendido que a operacionalidade administrativa está associada a um número pequeno de elementos decisores, sem o que as tomadas de decisão se tornam mais lentas e desresponsabilizadoras. No caso das ARH, considera-se que o Conselho Directivo beneficiaria de uma estrutura decisória executiva que contribuísse para melhor agilizar as decisões e as acções de gestão.

Não são igualmente claros quais os meios humanos e técnicos de que as ARH irão dispôr para “aplicar os programas de medidas” e proceder à “requalificação de recursos hídricos e sistematização fluvial” que são da sua competência, tal como mencionado nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 10º. No n.º 3 do mesmo artigo e tendo em conta que estão a ser criadas novas estruturas organizativas ao nível da descentralização dos poderes do Estado, não há razão para restringir a possibilidade de delegação de competências das ARH apenas às Câmaras Municipais e às áreas urbanas.

Por outro lado, a forma como estão atribuídas as competências sugere que a “protecção e valorização das componentes ambientais e naturais dos recursos hídricos”, cometida às CCDR (n.º 1 do artigo 9º), está dissociada da gestão dos recursos hídricos cometida às ARH. Esta abordagem é indesejável, porquanto a protecção e valorização ambiental devem ser entendidas como parte integrante da gestão dos recursos hídricos, sem prejuízo de dever caber às CCDR fazer a integração das diversas componentes ambientais.

O bom desempenho dos Conselhos de Região Hidrográfica é fundamental para a eficaz implementação da Lei-Quadro da Água. Para isso, não devem assumir um papel meramente consultivo, mas ter algum poder executivo, em particular, o poder de participar na indigitação do Presidente das ARH. As competências dos Conselhos de Região Hidrográfica devem, portanto, ser mais amplas do que as indicadas no n.º 2 do artigo 13º.

Nada se diz no projecto quanto à composição quantitativa destes Conselhos, parecendo que se deveria fixar no Decreto-Lei, e não em Decreto Regulamentar, uma composição numericamente equilibrada de representantes da Administração Pública, de autarquias locais, dos principais utilizadores e de personalidades competentes.

### **3.3. Ordenamento e Planeamento dos Recursos Hídricos**

Como salientado na apreciação na generalidade, o projecto de Lei-Quadro da Água, apesar do esforço colocado na sistematização das acções de planeamento e ordenamento dos recursos hídricos, propõe excessivas figuras de planeamento, que em parte deverão ser substituídas por instrumentos mais leves e operacionais. Além disso, o documento não clarifica de forma suficiente o conteúdo e a articulação dos diferentes níveis de planeamento. O regime de ordenamento estabelecido no projecto apresenta também algumas omissões relevantes no respeitante aos estuários e à orla costeira, bem como à protecção e valorização dos recursos hídricos.

Em termos mais específicos, sente-se a necessidade de ampliar os instrumentos de ordenamento do território mencionados no artigo 15º, de forma a abranger os estuários e a orla costeira no âmbito dos planos especiais de ordenamento do território.

Por outro lado, torna-se conveniente clarificar a constituição do Plano Nacional da Água (PNA), no artigo 21º, introduzindo uma alínea que explicita a inclusão de uma proposta de medidas e acções, individualizando esta componente do Plano e antecedendo o programa de investimentos a realizar. Há também conveniência em definir a constituição-base dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH), apesar de o artigo 22º identificar adequadamente a abrangência desses planos, transcrevendo e organizando o conteúdo dos PGBH requerido pelo Anexo VII da Directiva-Quadro. Notam-se, ainda, algumas incongruências na definição do conteúdo e da metodologia para a elaboração dos PGBH.

A implementação da Directiva Quadro exige, numa primeira fase e por parte de cada Estado-Membro, a definição dos tipos de meios hídricos existentes e respectiva identificação do grau de modificação, a definição das condições de referência ecológica e do máximo potencial ecológico e a identificação das pressões e de impactos. Estas definições terão de ser realizadas nos próximos três anos pelo INAG, como ponto de partida para a satisfação dos objectivos da Directiva, pelo que à data de elaboração dos PGBH já estarão terminadas, ao contrário do que parece traduzir o texto da alínea a) do artigo 22º.

Aos PGBH competirá, outrossim, a identificação ou determinação do estado ecológico ou do potencial ecológico dos vários tipos de meios hídricos existentes na respectiva região

hidrográfica, a caracterização da situação efectiva dos impactes e pressões existentes e ainda a evolução destes e diagnóstico das suas causas.

Os vários objectivos ambientais dos programas de medidas a elaborar para cada região hidrográfica (artigo 23º) dão um especial enfoque à qualidade da água por comparação com a sua quantidade. Contudo, em ecossistemas aquáticos mediterrânicos, a quantidade da água está profundamente associada à sua qualidade e uma parte muito substancial das agressões e impactes refere-se à extracção e transferência de água ou à sua reposição de forma diferente da do regime natural, pelo que o articulado beneficiaria de um maior equilíbrio nesse sentido.

Julga-se que os instrumentos de protecção e valorização dos recursos hídricos (artigos 25º a 27º) devem ser mais ligeiros e operacionais, deixando de ser considerados como planos específicos, ou programas, de gestão de recursos hídricos. A definição sintética dos planos específicos, a que se refere a DQA e que se encontra na alínea c) do n.º 2 do artigo 17º e no artigo 24º da Lei-Quadro em análise, não constitui o melhor enquadramento para este tipo de intervenções.

Os instrumentos de protecção e valorização dos recursos hídricos podem considerar-se incluídos, de uma forma ou de outra, quer nos PGBH quer nos planos específicos de gestão de recursos hídricos propriamente ditos. A criação de mais instrumentos de planeamento, referidos a temáticas particulares, pode dificultar a coordenação entre eles e torná-los desinseridos ou competidores com os programas de medidas definidos no seio dos PGBH.

Dos três tipos de instrumentos referidos no artigo 25º, nota-se que não se descrevem posteriormente os relativos à valorização e conservação dos recursos hídricos. Nota-se igualmente a falta de referência a instrumentos aplicáveis aos perímetros de protecção e às áreas adjacentes às captações de água para consumo humano, às áreas de infiltração máxima para recarga de aquíferos, às zonas vulneráveis à poluição por nitratos de origem agrícola, à reabilitação da rede hidrográfica, à sistematização fluvial (de caudais líquidos e sólidos) e à exploração conjugada de albufeiras, de fins únicos ou múltiplos.

#### **3.4. Protecção e Monitorização dos Recursos Hídricos**

De uma forma geral, este capítulo constitui uma boa transposição do texto da DQA e um passo decisivo na conservação dos ecossistemas aquáticos nacionais.

Com efeito, aquela Directiva exige, no seu artigo 4º, que os objectivos ambientais permitam alcançar em quinze anos o bom estado das águas superficiais e subterrâneas, o que é objecto dos artigos 29º e 30º da Lei-Quadro. É importante estabelecer correctamente as condições de referência ou de potencial máximo ecológico existentes no País, por forma a alcançar os níveis de protecção estabelecidos na DQA para as diversas categorias de águas, quer em termos de prazos quer de meios de intervenção disponíveis.

Enfatiza-se, também, a necessidade de os programas de medidas conducentes ao bom estado de qualidade terem em conta as dimensões económica e social dos sectores utilizadores envolvidos, procedendo a uma análise das utilizações actuais e previsíveis dos meios hídricos em causa. Considera-se, por isso, que o nível de qualidade exigido para as diversas categorias de águas será inapropriado se for estabelecido em prazo demasiado curto ou de forma inadequada para cada meio hídrico.

A proposta de diploma salienta bem o acautelar destes constrangimentos, ao prever prorrogações de prazo e derrogações, cuja redacção deverá, todavia, ser melhorada no sentido de uma maior clarificação.

Apesar de se reconhecer a elegância da expressão protecção integrada (artigo 28º), no sentido de um conjunto de acções permitindo proteger a água, por várias vias e formas, o termo tem em geral conotações antropocêntricas (por exemplo, protecção integrada em agricultura refere-se ao conjunto de acções que protegem a cultura contra os agentes bióticos e abióticos que diminuem o seu rendimento), pelo que se sugere utilizar apenas o termo protecção.

Relativamente à monitorização, de acordo com o artigo 8º da Lei-Quadro, esta será efectuada pelo INAG “directamente ou através das ARH”. Como a monitorização exigida pela DQA é bastante mais laboriosa, dispendiosa e exigente do que a actualmente realizada e tendo em conta o curto período de tempo exigido pelos prazos de aplicação da Directiva, sugere-se que a monitorização possa ser delegada ou partilhada com entidades já possuidoras de meios humanos e técnicos e de laboratórios e equipamento adequados, como por exemplo o Instituto de Ambiente, o Instituto Hidrográfico e a Direcção Geral dos

Recursos Florestais, tal como a inspecção e a fiscalização estão atribuídas a outras entidades administrativas (artigo 70º), neste caso a Inspeção-Geral do Ambiente e as CCDR.

Aprecia-se a inclusão da abordagem combinada no artigo 29º do texto proposto - Objectivos para as águas superficiais, uma vez que o bom estado e potencial ecológicos dependem em grande parte da aplicação deste conceito. No entanto, faz-se notar que: a) o bom estado e potencial ecológicos não se esgotam na abordagem combinada, referida especificamente às fontes tóxicas e difusas de poluição, porque a modificação física e hidráulica dos ecossistemas é igualmente importante; b) a abordagem combinada influi também nos outros objectivos ambientais (artigos 30º a 32º); e c) a própria Directiva-Quadro contém um artigo específico (artigo 10º) para a abordagem combinada, em separado dos objectivos ambientais, solução que podia ser adoptada com vantagem na Lei-Quadro da Água em apreço.

O artigo 36º – Rede de monitorização, beneficiaria da inclusão das variáveis biológicas, para além das que nele já constam, pois o estado ou potencial ecológicos assentam nos elementos biológicos, embora não se esgotem nestes.

### **3.5. Utilização dos Recursos Hídricos**

O regime de utilização dos recursos hídricos proposto envolve várias soluções que merecem ser repensadas, e eventualmente alteradas, em nome do objectivo último que norteia este documento – a adequada gestão dos recursos hídricos portugueses.

Neste sentido, faz-se notar que, no regime em apreço, algumas das formas de atribuição propostas para os títulos de utilização são pouco claras, questionáveis e têm implicações que devem ser melhor avaliadas, designadamente ao nível da tipificação das utilizações sujeitas a licença, a concessão e a autorização e da interligação entre os respectivos regimes e o seu modo de atribuição.

Concorda-se que as utilizações privativas do domínio público hídrico, tal como definidas no artigo 39º, devem ser sujeitas a prévia obtenção do respectivo título de utilização, a emitir pela entidade com competência para o efeito. Ora, há utilizações do domínio público hídrico que não estão submetidas à obtenção de prévio título de utilização (v.g., a extracção de

materiais inertes ou a realização de aterros ou de escavações), utilizações essas que, face à alteração que introduzem no estado dos recursos, terão necessariamente de ser tituladas. Recomenda-se, portanto, a revisão do elenco das utilizações contidas no artigo 40º. O mesmo se diga relativamente ao disposto no artigo 42º, atinente já à utilização do domínio hídrico privado.

Recomenda-se, também, a melhor ponderação do texto da alínea c) do artigo 40º, no sentido da sua harmonização com as várias alíneas do artigo 41º, inclusive no que respeita aos prazos de atribuição dos respectivos títulos.

O artigo 44º rege sobre a ordem de preferência de usos e, como já referido noutras situações, chama-se a atenção para o grau de subjectividade que envolve o conceito de «uso economicamente mais racional que assegure a melhor protecção dos recursos hídricos». Tal como está, o conceito é de aplicação dúbia, recomendando-se, por isso, uma melhor explicitação dos critérios de preferência. Entende-se que, da mesma forma que previsto para a revogação dos títulos (n.º 5 do artigo 48º), também neste artigo a revogação prevista no n.º 2 deveria pressupor a indemnização do titular.

Na alínea a) do n.º 4 do artigo 46º estabelece-se o pagamento de uma “taxa de utilização do domínio hídrico”, sem que se faça qualquer menção - seja nesta norma seja noutra do projecto - à forma concreta como há-de ser calculada esta taxa, referindo-se apenas no n.º 2 do artigo 58º que os indicadores serão fixados por Portaria.

Como mencionado acima, no n.º 5 do artigo 48º prevê-se a possibilidade de revogar, em determinadas circunstâncias, os títulos de utilização, indicando-se que «deveria ser indemnizado o seu titular pelo valor do investimento realizado ao abrigo do título que não tenha podido amortizar». O termo “deveria” afigura-se vago, sugerindo-se, para que haja préstimo a retirar desta norma, que seja adoptada uma terminologia mais precisa. A este propósito, chama-se a atenção para a circunstância de, a vir a ser consagrada a obrigação de indemnizar nos casos de revogação enumerados no citado número, ser necessário introduzir uma alteração no actual regime, que considera precárias todas as licenças emitidas sobre o domínio público, sendo apenas as concessões constitutivas de direitos.

Conforme salientado no item 3.2 desta Apreciação, considera-se que a formulação do artigo 49º relativo a Associações de Utilizadores é exígua, face à importância que se entende que

essas entidades, sejam de direito público ou privado, podem desempenhar na gestão dos recursos hídricos.

A solução para a transmissibilidade dos títulos (artigo 51º) terá de ser igualmente repensada, uma vez que, nos moldes propostos, a Administração poderá ficar sem saber a quem exigir o cumprimento das obrigações constantes do título. A não ser consagrada a obrigação de submeter a transmissão do título a prévia autorização da Administração Pública, o que nos parece o mais aconselhável sempre que esteja em causa a utilização de bens públicos, deverá, pelo menos, prever-se que a transmissão só seja eficaz após a sua notificação à Administração.

### **3.6. Infra-estruturas Hidráulicas**

Considera-se que, com a actual redacção do artigo 53º, a utilização de recursos hídricos fica ambígua, por deixar ao critério da entidade licenciadora o que constitui "...uma utilização sustentável e contribua para a requalificação e valorização desses recursos ou para minimização de efeitos de situação extremas sobre pessoas e bens." Estas qualificações de "utilização sustentável" e "requalificação e valorização" carecem de uma definição mais objectiva do ponto de vista técnico-jurídico.

Relativamente ao teor do n.º 3 do artigo 54º, considera-se deslocada a referência ao artigo 1º da Lei n.º 88-A/97 de 25 de Julho, pois no quadro do envolvimento de entidades privadas no sector da água, este artigo pode transmitir a ideia errónea de, no futuro, ser exclusivamente o Estado a promover os sistemas multimunicipais para captação de água para abastecimento público e para tratamento de efluentes dos aglomerados urbanos, ainda que os possa concessionar.

Aparentemente, o artigo 55º encara como empreendimentos de fins múltiplos apenas as infra-estruturas realizadas pelo Estado, deixando assim mal definida a possível utilização por terceiros de obras de regularização de caudais realizadas por entidades privadas, designadamente no tocante à aplicação do n.º 2 do artigo 56º e da alínea b) do artigo 57º, ambos do capítulo seguinte. Portanto, julga-se de manter a orientação estabelecida no n.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de Fevereiro, onde se prevê que eventuais compensações aos promotores constem do respectivo título de utilização.

O projecto de Lei-Quadro prevê, na alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo 55º, que sejam transmitidas, total ou parcialmente, à entidade exploradora do empreendimento competências para licenciamento e fiscalização por terceiros da utilização de “tais recursos hídricos públicos”. Não se vê como garantir com essa transmissão uma abordagem integrada da gestão dos referidos empreendimentos, nem como assegurar a devida consideração das inerentes exigências técnicas e ambientais.

Conviria admitir a possibilidade de transição para fins múltiplos de algumas concessões existentes, nomeadamente no sector eléctrico, e equacionar as respectivas consequências na utilização dos recursos hídricos da zona concessionada e na recuperação do investimento feito pela entidade promotora do empreendimento. Veja-se, por exemplo, o caso da albufeira de Castelo de Bode, de propriedade do Grupo EDP e que, através do sistema da EPAL, está a ser utilizada para abastecimento público à região da grande Lisboa.

### **3.7. Regime Económico e Financeiro**

O regime económico e financeiro a adoptar na gestão dos recursos hídricos encerra matéria da maior sensibilidade e relevância para os utilizadores dos diversos sectores económicos. Assim, é importante que os Ministérios que tutelam esses sectores, nomeadamente o da Economia e o da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, se envolvam nos estudos preliminares conducentes à fixação das taxas. É também desejável que as Portarias que procedam a essa fixação sejam conjuntas, de forma a envolver e a responsabilizar aqueles departamentos.

O articulado da Lei-Quadro deveria tornar claro que as receitas obtidas através da aplicação do regime económico e financeiro, designadamente as provenientes da cobrança da taxa de utilização (n.º 4 do artigo 58º), serão destinadas prioritariamente a financiar actividades que tenham por objectivo melhorar a eficiência do uso da água e a qualidade dos meios hídricos, em detrimento da sua afectação a despesas correntes da Administração Pública.

Com efeito, os proveitos gerados pela aplicação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador devem reverter, na sua maior parte, para acções de protecção, recuperação e requalificação dos recursos hídricos que os geram e dos ecossistemas que lhe estão associados, nomeadamente através do financiamento de acções de valorização

dos meios hídricos previstas nos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas, incluindo medidas de apoio aos utilizadores, de forma a promover uma boa gestão quantitativa e qualitativa por parte destes. O retorno de uma parte substancial dos recursos financeiros gerados em cada bacia hidrográfica é importante, também, para tornar mais aceitável aos olhos dos agentes económicos a cobrança das novas taxas.

Entende-se que as taxas de regularização (artigo 59º) serão cobradas apenas junto das entidades directamente beneficiadas pelas grandes infra-estruturas hidráulicas de rega, abastecimento público, produção de energia, etc., realizadas por iniciativa total ou parcial do Estado, devendo prever-se que a taxa possa ser reduzida nos casos em que haja benefícios para toda a sociedade, como, por exemplo, no caso das obras de regularização de caudais e de controlo cheias.

Certamente por lapso, foi omitida a necessidade de obtenção de pareceres dos Conselhos de Região Hidrográfica aquando da definição das taxas de regularização (artigo 59º) e das taxas ambientais (artigo 60º), já que esta é uma das competências expressamente atribuídas a estes Conselhos, segundo a alínea c) do n.º 2 do artigo 13º. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 58º, considera-se que os Conselhos de Região Hidrográfica devem também dar parecer sobre a fixação das taxas de utilização.

Da mesma forma que, no n.º 2 do artigo 59º, são claramente atribuídas competências para propor e para fixar o valor das taxas de regularização, seria mais coerente e lógico que essas competências em relação ao valor da taxa ambiental, abordada no artigo 60º, ficassem, também elas, definidas na Lei-Quadro da Água.

A taxa ambiental carece de aprofundamento quanto à sua justificação e relação com a taxa de utilização, a fim de evitar sobreposições. É fundamental que a taxa ambiental seja definida em função do impacte de cada uma das utilizações sobre o ambiente, agravando-se quando este impacte seja significativo, mas anulando-se quando não implica prejuízo para as condições ambientais do meio (artigo 60º). Só desta forma a taxa ambiental poderá desempenhar com eficácia o papel de incentivador de um bom desempenho ambiental por parte dos utilizadores da água.

Realça-se também positivamente o articulado do n.º 3 do artigo 61º, que isenta de taxas as utilizações que não sejam susceptíveis de causar impacto negativo significativo no estado

das águas e dos ecossistemas associados. No entanto, o termo “impacto negativo significativo” é ambíguo, o que causa indefinição jurídica, pelo que seria desejável que se procedesse a uma melhor clarificação do conceito.

A proposta tem o mérito de prever uma introdução gradual do sistema de taxas e a sua variabilidade (artigo 61º), embora os critérios sob os quais assenta essa progressividade se devessem reger não tanto pelas necessidades de financiamento das instituições, mas antes pelos resultados dos estudos de avaliação dos impactes sobre as actividades produtivas e pela capacidade de adaptação dos sectores utilizadores.

No âmbito da análise económica das utilizações da água (artigo 63º), é necessário estimar as repercussões, sob o ponto de vista social, da cobrança de taxas sobre os agentes económicos. Para além da realização dos necessários estudos, que deverão preceder a introdução do sistema de taxas, importa assegurar que os resultados assim obtidos sejam devidamente considerados na implementação do regime económico e financeiro, designadamente no que se refere à definição do valor das taxas e dos utilizadores sobre os quais elas irão incidir.

A necessidade de atender às consequências sociais, económicas e ambientais da recuperação dos custos (alínea d) do n.º 1 do artigo 63º), pela sua grande importância e sensibilidade, deveria ser formulada de um modo semelhante ao que é feito na DQA, em que se diz que “... os Estados-Membros podem atender às consequências sociais, ambientais e económicas da amortização, bem como às condições geográficas e climatéricas da região ou regiões afectadas”. Esta questão merecia ser reforçada, constituindo eventualmente um ponto autónomo deste artigo, prevendo a possibilidade de as taxas serem atenuadas perante consequências gravosas segundo qualquer daqueles pontos de vista.

### **3.8. Informação e Participação do Público**

Considera-se que a organização e o teor do articulado deste capítulo estão correctos, nomeadamente a redacção do artigo 65º, o qual transcreve as prescrições do artigo 14º - Informação e Consulta do Público, da DQA.

No entanto, não existe qualquer referência no projecto de Lei-Quadro da Água ao conteúdo do artigo 15º - Informações, da Directiva-Quadro, que respeita à obrigatoriedade de

divulgação à Comissão e a qualquer outro Estado-Membro interessado dos planos de gestão de bacia hidrográfica e das respectivas actualizações, bem como dos relatórios intercalares de execução dos programas de medidas, o que se considera uma falha relevante na sua transposição para o direito português.

### **3.9. Fiscalização e Sanções**

Atendendo à interface deste capítulo com o Capítulo II - Enquadramento Institucional, em particular no que diz respeito ao modelo institucional e respectivas atribuições, considera-se essencial garantir a adequada compatibilização entre as entidades responsáveis pela gestão e licenciamento dos recursos hídricos e pela respectiva fiscalização, qualquer que seja o modelo adoptado.

Considera-se igualmente relevante que neste capítulo esteja consagrada, sem ambiguidade, a articulação entre as actividades de fiscalização e de inspecção, evitando a sobreposição de competências e potenciando a eficiência da actuação administrativa.

Tendo presente o princípio enunciado no artigo 69º e repetido no n.º 1 do artigo 72º, no pressuposto de que as intervenções de fiscalização incidirão sobre actividades devidamente autorizadas, afigura-se desproporcionada e desajustada neste contexto a referência ao princípio da precaução e da prevenção, constante daquele artigo. O princípio da precaução e da prevenção deveria ser invocado em fases prévias, designadamente no capítulo sobre a utilização dos recursos hídricos.

Em pormenor, o n.º1 do artigo 70º atribui apenas à inspecção a possibilidade de ela se exercer no quadro de um plano previamente aprovado, enquanto o artigo 72º contempla essa possibilidade tanto para a inspecção como para a fiscalização. Resultam assim equívocas as definições contidas na primeira daquelas disposições. Também na quarta alínea do n.º 2 do artigo 71º se considera necessária a clarificação do texto, a fim de melhor especificar o âmbito de aplicação que se pretende abranger com a referência no texto a possuidores de produtos.

No artigo 74º, sugere-se que as entidades licenciadoras sejam igualmente consideradas para efeitos de acesso à informação relativa às situações previstas neste artigo, em matéria

de acidentes e demais situações que constituam perigo, tendo em vista garantir uma intervenção mais integrada no contexto do processo de licenciamento.

A responsabilidade civil pelo dano ambiental comete unicamente à Autoridade Nacional da Água competências (n.º3 do artigo 75º) que se afigura deverem ser atribuídas selectivamente, em função da gravidade da situação concreta, e não necessariamente todas exercidas a nível nacional.

A realização voluntária de medidas prevista no artigo 76º, constituindo uma actuação positiva e equilibrada perante situações de agressão aos recursos hídricos, por permitir ao infractor a apresentação de um projecto de recuperação, encontra-se contudo redigida de forma genérica, o que implica a publicação de legislação complementar não prevista na lista de diplomas que foi facultada.

### **3.10. Disposições Finais e Transitórias**

A natureza de lei-quadro deste diploma encontra-se bem evidenciada no presente capítulo, quer através da menção dos diplomas regulamentares previstos publicar no prazo de seis meses (artigo 78º), quer pela revogação da legislação em vigor (artigo 79º).

Enfatiza-se que os diplomas regulamentares a publicar se constituem da maior relevância para a prossecução dos objectivos deste diploma e, dada a exigência da publicação daqueles como condição para a entrada em vigor da Lei-Quadro da Água, considera-se que deverão ser implementados atempadamente os adequados procedimentos legislativos.

De facto, a formulação do n.º 1 do artigo 78º faz recear a não oportuna entrada em vigor do diploma em apreciação, parecendo preferível adoptar uma redacção do tipo da considerada no n.º 1 do artigo 80º. Além disso e no que diz respeito aos prazos e demais condições a observar, há manifesta incongruência e risco de ineficácia no cruzamento do estabelecido naquelas duas disposições. Torna-se essencial clarificar estas disposições, a fim de tornar inequívoco o calendário de implementação do novo edifício jurídico.

Por outro lado, se o Decreto-Lei n.º 236/98, de 01 de Agosto, fosse revogado com a entrada em vigor da Lei-Quadro da Água, tal como consta do artigo 79º, seriam revogadas as

disposições que transpõem a maioria das Directivas comunitárias relativas à água, que se deverão manter vigentes.

Considerando o n.º 2 do artigo 80º, sugere-se que as alíneas sejam reordenadas por ordem cronológica dos prazos, bem como revistos os respectivos textos no sentido de os harmonizar com as disposições a que reportam e de eliminar imprecisões como a remissão para um inexistente n.º 5 do artigo 21º.

As competências para o licenciamento e fiscalização da utilização dos recursos hídricos, mencionadas no n.º 1 do artigo 83º, e os demais aspectos constantes deste artigo deverão ser revistos, tendo em consideração a evolução que se venha a verificar a nível do modelo institucional.

### **3.11. Titularidade dos Recursos Hídricos**

Da análise do documento em apreço resulta ser a sua finalidade, não propriamente introduzir alterações significativas no actual regime jurídico sobre a titularidade das águas e dos terrenos com estas conexos, mas tão só sistematizar num único diploma legal as normas jurídicas atinentes a esta matéria. Não se verifica, portanto, a pretensão de introduzir qualquer inovação de monta mas sobretudo – e não é pouco ou despidendo – reunir o que actualmente se encontra disperso e, assim, permitir uma melhor apreensão e aplicação das normas jurídicas em causa.

Sem demérito do trabalho que subjaz ao projecto de Decreto-Lei sobre Titularidade dos Recursos Hídricos e que, estamos certos, não constituiu tarefa fácil, entende-se justificado fazer as seguintes observações sobre o mesmo.

Em primeiro, afigura-se que o projecto de diploma se ocupa mais dos terrenos associados aos recursos hídricos do que propriamente às águas, sendo que estas são um elemento fundamental da titularidade que se pretende definir. Além disso, apesar do propósito manifestado de não introduzir grandes alterações no actual regime jurídico, há disposições que contradizem esse propósito, designadamente o alargamento do domínio público marítimo à zona económica exclusiva (artigo 3º), cujas consequências importa sopesar.

Embora se entenda a preocupação em não alterar o regime sobre a titularidade dos recursos hídricos, julga-se que deveria ser aproveitada a oportunidade para introduzir melhoramentos no actual regime que passariam, a título de exemplo, por:

- terminar com o conceito de «flutuabilidade» para aferir da natureza dos terrenos conexos com as águas – atendendo a que hoje em dia não se verifica já o «costume de fazer derivar objectos flutuantes com fins comerciais» (conforme parágrafo 2.º do artigo 8.º do Decreto 5787 IIII, de 10 de Maio de 1919) – e inserir no projecto o conceito de «navegabilidade», sob pena de se manter a remissão para o diploma de 1919;
- clarificar e, eventualmente, autonomizar as disposições relativas às zonas ameaçadas por cheias quando não classificadas como zonas adjacentes – que, na versão em apreço se encontram dispersas entre o artigo 22º e o n.º 9 do artigo 24º, o que não permite apreender de forma clara qual a noção e regime a que se encontram submetidas as zonas ameaçadas por cheias;
- não inserir remissões para entidades concretas (ver caso do artigo 24º), uma vez que este diploma não tem como objectivo definir as entidades com específicas competências sobre os recursos hídricos e que apenas algumas dessas várias entidades são citadas.

Por outro lado, impõe-se a reformulação da definição de zona adjacente contida no n.º 2 do artigo 23º deste Decreto-Lei, a conjugar com a definição de “zona ameaçada pelas cheias” que consta do artigo 4º da Lei-Quadro (caso se persista na inclusão daquela definição), substituindo “maior cheia que se produza no período de um século” por “cheia com período de retorno de 100 anos”, ou “com probabilidade de 1% de ser excedida anualmente”.

Julga-se também necessário esclarecer o conteúdo do n.º 1 do artigo 1º, quando refere obras e terrenos adjacentes, bem como o conteúdo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6º, ao classificar os bens ali mencionados – dos concelhos, das freguesias e das paróquias - como domínio público, com as implicações que tal poderá ter no respectivo licenciamento.

Algumas outras normas constantes do projecto merecem igualmente ser repensadas, referindo-se, no entanto, apenas aquelas susceptíveis de poderem envolver eventuais inconstitucionalidades. Assim:

- a norma constante do n.º 1 do artigo 4º, que prevê que o domínio público marítimo possa pertencer às Regiões Autónomas, tendo em atenção o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/03 - publicado em Diário da República, 1ª série, de 4 de Abril último. Afora aquele acórdão, os artigos 12º a 16º teriam de ser adaptados às condições ocorrentes nas Regiões Autónomas;
- a enumeração dos bens do domínio público hídrico (artigo 5º), atendendo a que alguns desse bens são ou podem ser privados (e não públicos) e não é por Decreto-Lei, ainda que autorizado, que podem ver a sua natureza alterada sem a correspondente previsão de indemnização. Como exemplo do que se acaba de referir está o disposto na alínea e) do artigo 5º, onde se indica como bens do domínio público «Barragens (certamente pretende-se significar albufeiras) criadas para fins de utilidade pública, com os respectivos leitos e margens»;
- tal como se encontra redigido o n.º 2 do artigo 10º, todas as margens das correntes navegáveis e flutuáveis (que se têm como públicas) passariam a deter a largura de 50 metros, quando actualmente essa mesma largura é, em regra, de 30 metros, o que corresponderia a uma “expropriação”, sem a correspondente indemnização, de uma faixa de 20 metros de terrenos privados, faixa esta para a qual não faz sentido o regime de prova contido no artigo 14º deste diploma. Interpreta-se como um lapso a omissão de que o n.º 2 apenas se refere às áreas sob jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias;
- a forma como é feita a identificação das águas públicas no n.º 1 do artigo 11º inculca que todos «os leitos e margens de águas públicas» são do domínio público, uma vez que só relativamente a este se podem aplicar as figuras da desafectação e do reconhecimento como privado. Também do n.º 1 do artigo 15º se infere a mesma ideia. Para evitar tal interpretação, julga-se que, nas citadas disposições deste projecto, onde se lê «águas públicas» deva passar a constar “águas do mar e águas navegáveis ou flutuáveis”.

Para além do que antecede, questiona-se que, no artigo 14º, se pretenda impor o desencadear de uma acção judicial, em alternativa ao procedimento administrativo actualmente praticado, o que aliás parece contradizer o disposto no artigo 16º. Mas outros procedimentos previstos no mesmo artigo 16º, em especial nos seus n.ºs 2 e 4, configuram alterações significativas ao regime de delimitação em vigor.

Por último, crê-se que tanto a sistematização do projecto de Decreto-Lei sobre a Titularidade dos Recursos Hídricos como a terminologia nele utilizada poderiam ser objecto de melhoramentos, visando uma mais fácil apreensão do seu conteúdo e, logo, uma maior susceptibilidade de adequada aplicação. Quanto à sistematização, poderia haver ajustes no sentido de melhor identificar e separar as disposições relativas a definições e conceitos atinentes à titularidade e a outras matérias tratadas no projecto, designadamente adoptando capítulos.

### **3.12. Observações complementares**

Sem querer extravasar o âmbito e natureza da presente apreciação, tecem-se, em seguida, algumas considerações complementares sobre aspectos particulares e formais dos projectos de Decreto-Lei em análise.

Em termos gerais, o texto proposto nos diplomas, nomeadamente o referente às definições constantes do artigo 4º da Lei-Quadro da Água, beneficiaria com uma cuidada revisão técnica e linguística.

Podem ser apontados muitos casos em que essa revisão se justifica. Relativamente à Lei-Quadro e somente a título de exemplo, no ponto 2 do artigo 35º deveria estar “águas superficiais” e não “regas superficiais”; no n.º 2 do artigo 23º falta a referência às águas superficiais; e no n.º 2 do artigo 7º, a expressão “utilizadores afectados pela gestão dos recursos hídricos” poderia ser substituída, com vantagem, por “utilizadores dos recursos hídricos”. Em relação ao diploma sobre a Titularidade dos Recursos Hídricos, a remissão no artigo 12º deveria ser feita para o artigo 10º; a remissão no n.º 2 do artigo 15º deveria ser feita para os artigos 9º e 10º; e no n.º 9 do artigo 24º, há omissões que tornam o texto praticamente ilegível.

O articulado do capítulo X – Disposições Finais e Transitórias, da Lei-Quadro deveria mesmo ser objecto de melhorias a nível redaccional, conferindo-lhe maior clareza e rigor. O n.º 3 do artigo 78º constitui um exemplo flagrante dessa necessidade de revisão.

No capítulo IV da Lei-Quadro – Protecção e Monitorização dos Recursos Hídricos, alerta-se para o facto de, no artigo 32º, a alínea e) não ter relação com o corpo do n.º 1 onde se insere e de, no artigo 34º, o texto da alínea c) do n.º 2 não ser compreensível. Também uma manifesta gralha afecta a compreensão da alínea e) do artigo 63º do capítulo VII – Regime Económico e Financeiro, que parece estar amalgamado com o n.º 2 desse mesmo artigo. Por outro lado, no n.º 2 do artigo 71º, relativo a medidas de inspecção e fiscalização, considera-se necessária a reordenação das respectivas alíneas.

O texto poderia igualmente beneficiar de uma revisão de sintonia de termos, por exemplo, os “serviços hídricos” das definições aparecem noutras partes do texto como “serviços da água”, e da racionalização de outros; por exemplo o termo represas, utilizado na alínea c) do n.º 3 do artigo 23º, deveria ser substituído.

No projecto de Lei-Quadro da Água usam-se, indistintamente, os termos “recursos hídricos”, “águas”, “massas de água” e “meios hídricos”, o que poderá causar alguma confusão. Seria pois recomendável tornar o documento uniforme na utilização dessa terminologia. Em particular para o termo recursos hídricos, dever-se-ia ter em conta a definição constante do projecto de Decreto-Lei sobre Titularidade e que inclui, para além das águas, os leitos e margens associadas, não utilizando o mesmo termo quando se quer referir só águas. Por outro lado, no artigo 4º da DQA define-se “meio hídrico” e não “massa de água”, pelo que se deveria manter consistentemente o termo “meio hídrico” em toda a legislação em análise.

Por fim, considera-se importante referir que o artigo 7º da Directiva-Quadro da Água, relativo às águas utilizadas para a captação de água potável, não parece estar adequadamente transposto na Lei-Quadro em apreciação, pelo menos no que se refere aos limiares em que é obrigatório o registo destas águas e no que respeita à monitorização. E mais uma vez se acentua a significativa falta de transposição do artigo 15º da DQA, relativo à obrigatoriedade de divulgação de determinadas informações, já referida no item 3.8 da presente Apreciação.

#### **4. Conclusão**

Da avaliação antes efectuada, resulta que os projectos de Decreto-Lei respeitantes à Lei-Quadro da Água e à Titularidade dos Recursos Hídricos são de toda a oportunidade e constituem documentos fundamentais para a eficaz e sustentável gestão da água em Portugal. Considera-se de toda a pertinência e urgência a aprovação destes Decretos-Leis, cuja entrada em vigor e aplicação deveriam, aliás, merecer um forte estímulo e um largo consenso, o que poderia até recomendar que eles assumissem o estatuto de Leis, pelas vastas implicações que a utilização da água tem, e progressivamente mais terá, para a vida dos portugueses e para o tecido económico e social do País.

Resulta também que o âmbito e a arquitectura dos dois diplomas são correctos e adequados à situação actual da protecção e utilização dos recursos hídricos nacionais e, simultaneamente, à incorporação das orientações europeias contidas na Directiva-Quadro da Água. Reafirma-se ser acertada a decisão de separar o conteúdo de ambos, necessariamente interligado mas com uma diferente matriz jurídica.

Os dois projectos de Decreto-Lei têm, aliás, o mérito de não se restringirem à transposição daquela Directiva-Quadro, completando, integrando e consolidando o quadro legislativo vigente, por forma a adequar as instituições e os instrumentos de gestão da água à situação actual, mormente às necessidades e aos condicionamentos sociais, económicos e ambientais de desenvolvimento do País, numa óptica de utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água para as diferentes finalidades em que ela é factor determinante.

Os quinze diplomas regulamentares referidos na Lei-Quadro são essenciais para fechar a lógica conceptual, estabelecer o universo abrangido e coordenar a forma de aplicação da legislação em apreço, não sendo, por isso, de todo indiferente, nem a formulação desses diplomas nem os prazos para a sua entrada em vigor. Considera-se importante o envolvimento dos principais sectores utilizadores da água na elaboração dessa legislação complementar.

Em termos gerais, a análise dos textos revelou ser necessária uma revisão criteriosa dos mesmos, em aspectos de fundo e de forma assinalados ao longo desta Apreciação, bem como o acréscimo ou a reformulação de partes essenciais dos dois Decretos-Leis e, mesmo, a remoção de algumas outras manifestamente desajustadas.

Assim, não obstante o elevado mérito e oportunidade da presente iniciativa, persistem nos projectos de Lei-Quadro da Água e sobre Titularidade dos Recursos Hídricos alguns aspectos mal resolvidos, dos quais, em síntese, se entende destacar os seguintes:

- a) um défice na abordagem das utilizações de água para abastecimento humano e para as actividades económicas;
- b) lacunas e indefinições relativamente ao ordenamento, planeamento e administração dos recursos hídricos costeiros e estuarinos;
- c) referência insuficiente às águas subterrâneas e à importância da sua utilização e protecção, conjuntamente com as águas de superfície e com os ecossistemas aquáticos associados;
- d) a deficiente estruturação das unidades de gestão e do modelo institucional, sobretudo a nível regional, com ambiguidades na definição das competências e na articulação dos órgãos e organismos intervenientes;
- e) um modelo económico e financeiro bem sustentado e que nas suas linhas-mestras é correcto, mas com necessidade de clarificação quanto ao modo como vai ser precisado e concretizado;
- f) insuficiente consideração das infra-estruturas de regularização, nomeadamente de fins múltiplos, atendendo às condições hidrometeorológicas portuguesas;
- g) uma deficiente sistematização de conceitos, definições e procedimentos relativos à Titularidade dos Recursos Hídricos e a existência de algumas normas daquele projecto susceptíveis de inconstitucionalidade;

- h) imprecisões na entrada em vigor e na implementação dos dois Decretos-Leis, ao remeter para os diplomas em preparação que complementam a Lei-Quadro da Água e que são essenciais para a sua exequibilidade.

Enfatiza-se que a concepção dos diplomas, só por si, não é suficiente para alcançar o seu objectivo essencial – a estruturação em moldes duradouros e progressivamente mais operacionais de um novo modelo de planeamento, protecção e utilização dos recursos hídricos nacionais, insistentemente procurado nas últimas décadas. Esse modelo deve permitir a efectiva aplicação dos novos paradigmas de gestão da água, tal como carreados pela DQA, mas em moldes que tenham em conta a estrutura biofísica e a realidade social do País. O empenho que seja posto na concretização das matérias agora legisladas será, pois, igualmente fundamental.

Tudo ponderado, recomenda-se que o Conselho Nacional da Água dê parecer favorável aos projectos de Decreto-Lei em apreço, desde que eles sejam sujeitos a uma cuidada revisão, na qual se tenham em conta as observações e recomendações antecedentes, para que este quadro legal possa constituir um verdadeiro instrumento-base para a gestão global e integrada dos recursos hídricos portugueses, à luz dos renovados padrões de exigência que a realidade nacional impõe e a legislação comunitária exige.

Os dois Decretos-Leis analisados, cuja aprovação se torna imperativa a breve prazo, constituem documentos de grande potencial e alcance para a sociedade portuguesa, tendo em vista uma adequada ponderação de todos os factores em jogo, que determinaram a sua elaboração, e uma eficaz consecução das importantes estratégias e acções, no domínio dos recursos hídricos, que deles resultam.

