

PROJETO DE LEI N.º 335/XIII/2.^a

**PROTEÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E COMUNS À ÁGUA
(ESTABELECE O DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA E AO SANEAMENTO E
DISPOSIÇÕES DE PROTEÇÃO DESSE DIREITO, BEM COMO DO DIREITO À ÁGUA
COMO AMBIENTE E OS DIREITOS COMUNS À ÁGUA E À PROPRIEDADE PÚBLICA
DA ÁGUA COMO RECURSO E À SUA GESTÃO NO INTERESSE COLETIVO,
HIERARQUIZANDO AS UTILIZAÇÕES DA ÁGUA E IMPEDINDO A PRIVATIZAÇÃO
E A MERCANTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS, DAS INFRAESTRUTURAS
PÚBLICAS E DO DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO)**

Exposição de motivos

A 28 de fevereiro de 2013 deu entrada na Assembleia da República a Iniciativa Legislativa de Cidadãos “Proteção dos direitos individuais e comuns da água” [Projeto de Lei n.º 368/XII] subscrita por 43.603 cidadãos e cidadãs eleitoras. A 10 de outubro de 2014 procedeu-se à votação tendo registado os votos favoráveis de PS, PCP, BE e PEV e os votos contra de PSD e CDS. A proposta foi assim chumbada pela então maioria de direita.

A iniciativa partiu da campanha “Água é de todos” que envolveu a Associação Água Pública, CPPC - Conselho Português para a Paz e Cooperação, CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses, CNA - Confederação Nacional da Agricultura, CPCCRD - Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto, FENPROF,

Federação Nacional dos Professores, FNSFP - Federação Nacional dos Sindicatos Função Pública, MUSP - Movimento de Utentes Serviços Públicos, STAL - Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local, USL - União Sindicatos Lisboa / CGTP e envolveu um grande número de cidadãos e cidadãs. Consideramos que apresenta um conjunto de medidas essenciais para a garantia do direito à água que continuam atuais.

Desse modo, apresentamos no presente projeto de lei a proposta constante da referida Iniciativa Legislativa de Cidadãos, dado considerarmos a mesma necessária, urgente e atual. A avaliar pela votação de 2014, estarão hoje reunidas as condições políticas necessárias à aprovação deste projeto de lei, um importante início para o processo legislativo, que pode ainda merecer o contributo dos vários grupos parlamentares.

Assim, transcrevemos a exposição de motivos e o articulado da Iniciativa Legislativa de Cidadãos apresentada ao Parlamento:

1 - Exposição de motivos

Os cidadãos signatários, titulares do direito de iniciativa legislativa, entendem que é crucial assegurar em Portugal a universalidade do direito humano fundamental à água e ao saneamento, bem como a proteção das funções da água, sociais, ecológicas e económicas e a continuidade da sua fruição como condomínio comum essencial à vida, ao bem-estar e a todas as atividades produtivas.

O direito à água, em quantidade e qualidade adequada para alimentação, higiene pessoal e doméstica, e o saneamento é um direito humano fundamental essencial à plena fruição da vida e de todos os direitos humanos.

A água é recurso de produção essencial e insubstituível para quase todos os sectores produtivos, indispensável à produção alimentar, que mobiliza os maiores volumes e nos períodos do ano mais secos.

É suporte de vida essencial a todos os seres vivos, meio ambiente e condicionante das condições sanitárias do habitat humano.

É móvel e sucessivamente reutilizada, numa cadeia de interferências entre utilizações.

A disponibilidade de água, a segurança de pessoas, de ecossistemas, do património natural e construído, dos bens e das atividades económicas, dependem, não apenas dos usos da água, como da utilização e ordenamento do território e da cobertura dos solos.

Essencial à vida e a toda a produção material, a água tem uma enorme importância social e económica.

O reconhecimento dessa enorme importância e a necessidade de estabelecer a água como "condomínio comum" é expresso na Constituição Portuguesa, como nas de muitos outros países, pelo estatuto de "domínio público hídrico".

A gestão da água, a garantia de fruição dos direitos à água, a afetação dos recursos hídricos e a sua preservação, bem como todos os custos e encargos pela fruição e utilização da água, diretamente ou incorporada em produtos, têm enormes impactos na qualidade de vida de cada indivíduo e na sociedade em geral, nomeadamente, na saúde e bem-estar, no custo de vida, na remuneração do trabalho dependente do acesso à água, na redistribuição de custos e benefícios, na exclusão de acesso à água e espoliação de direitos à água, nos custos de produção e preços dos produtos e até na competitividade da produção nacional.

O atual contexto legislativo e institucional, orientado para a privatização e concessão a grandes grupos financeiros da exploração privada do domínio público hídrico e dos serviços públicos de águas, para o favorecimento da rentabilidade dos negócios de mercantilização da água e para o alijamento dos deveres do Estado na defesa dos direitos dos cidadãos e na proteção dos recursos hídricos, proporciona condições favoráveis à degradação do estado das águas e é profundamente lesivo dos direitos dos cidadãos relativamente à água.

O presente projeto de lei vem reafirmar os direitos à água, com ênfase para o direito fundamental à água doméstica e ao saneamento e reorientar a política da água para a fruição equitativa dos direitos à água, para uma gestão orientada para satisfação da maior necessidade humana, da segurança, do interesse comum, da equidade de benefícios, da adequação ecológica e da preservação dos recursos a longo prazo.

A persecução desses objetivos é incompatível com privilégios e favorecimentos de exclusivos de determinados interesses privados através de instrumentos de

mercantilização e de privatização, nomeadamente concessões e parcerias público-privadas, exigindo que o Estado assumira diretamente a responsabilidade inalienável na gestão da água, do domínio público hídrico e dos serviços de águas, garantindo a fruição dos direitos de todos os cidadãos, a adequada utilização da água no sistema produtivo e a qualidade das suas funções ecológicas e ambientais.

Este projeto de lei vem ao encontro da vontade da larga maioria dos portugueses, claramente expressa nas sondagens publicadas sobre o tema e dá cumprimento ao disposto na Constituição da República Portuguesa nestas matérias.

2 - Principais consequências

2.1 - Consequências legais

- Reforço da fruição universal do direito à água e ao saneamento, proporcionando instrumento jurídico de proteção de qualquer pessoa ou coletividade face a ataques à sua fruição e obrigando as políticas públicas da água a orientar-se para assegurar esse direito.
- Reorientação da política e da administração da água para satisfação da necessidade humana, segurança, interesse comum, equidade de benefícios, adequação ecológica e preservação a longo prazo.
- Desencadeamento do processo de retorno das concessões de serviços de águas e das concessões de uso exclusivo do domínio público hídrico a entidades públicas não passíveis de privatização, nomeadamente, pela alteração da natureza das concessionárias de capitais públicos, pelo congelamento das concessões a privados e pela proibição da alienação de participações públicas em concessionárias.
- Cessaçã da privatização da autoridade pública sobre os recursos hídricos, nomeadamente impedindo a sua delegaçã a empresas.
- Administração dos recursos hídricos e serviços de água como condomínio comum e impedimento de tornar a água e o domínio público hídrico numa mercadoria transacionável e os negócios especulativos com a água.
- Reforço e consolidaçã do carácter público de diversas Sociedades Anónimas de capitais públicos, em que se contam empresas do grupo Águas de Portugal concessionárias de sistemas multimunicipais, a EPAL e a EDIA SA, que detêm a concessão do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva.

- Impedimento de "engenharias financeiras" lesivas do interesse público e do equilíbrio dos orçamentos da administração central e autárquica, nomeadamente, abdicação de receitas públicas, abdicação de utilização pública gratuita de serviços de águas, compromissos de despesas referentes a "consumos mínimos" e outras garantias aos concessionários, despesas de manutenção e renovação de infraestruturas cuja exploração é privada, pagamentos de capital e juros de dívidas efetuadas pelos concessionários.

2.2 - Resultados expectáveis da aplicação

- Fruição do direito à água e ao saneamento por todos os cidadãos.
- Fruição equitativa dos direitos à água como recursos de produção e dos direitos ao ambiente dependentes da água.
- Redução das faturas da água e melhoria dos serviços.
- Otimização da utilização da água nas atividades económicas, aumento de produtividade e redução de custos refletida nos preços finais dos produtos, em particular agropecuários.
- Melhoria quantitativa, qualitativa, ecológica e sanitária dos meios hídricos e dos ecossistemas associados.
- Socialização dos benefícios da água, incluindo os benefícios económicos.
- Aumento e segurança do emprego público bem como aumento de receitas públicas.
- Legitimidade democrática da gestão da água e dos serviços de água.

3 - Enquadramento e consequências legais

3.1 - Fundamentos na Constituição da República Portuguesa

a) Direito à água potável e ao saneamento

A resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas reconhece o direito à água potável e ao saneamento como direito humano fundamental, que é essencial à plena fruição da vida e de todos os direitos humanos; o Artigo 16º da Constituição Portuguesa estabelece que "Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional", e ainda "Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos

fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem".

O que fundamenta a explicitação no presente Projeto de Lei desse direito fundamental e de disposições que garantam e reforcem a sua fruição de facto por todas as pessoas.

b) Outros direitos à água

A CRP reconhece o direito ao Ambiente e estipula a propriedade pública dos recursos naturais e meios de produção, reforçada, no que diz respeito à água com o estabelecimento do domínio público das águas, designadamente, nos artigos 66º, 80º e 84º.

Artigo 66.º, "Ambiente e qualidade de vida" 1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

Artigo 80.º "Princípios fundamentais": A organização económico-social assenta nos seguintes princípios: a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático; d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo;

Artigo 84.º "Domínio público": 1. Pertencem ao domínio público: a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos; c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, f) Outros bens como tal classificados por lei.

A CRP estabelece, portanto, o direito de cada pessoa à água como ambiente e o direito comum à propriedade pública da água como recurso e meio de produção e à sua gestão no interesse coletivo. Esse direito comum é um direito económico, muito reforçado em relação aos bens do domínio público.

O presente projeto de Lei visa garantir a fruição destes direitos, nomeadamente por uma hierarquização dos usos da água orientada para a sua satisfação, bem como pela contenção e proibição das concessões que mais diretamente colidem com a sua fruição universal.

c) Deveres do Estado inalienáveis

A CRP estabelece "Tarefas fundamentais do Estado" e "Incumbências prioritárias do Estado" e outros deveres do Estado, destacando-se, em relação direta com a política, administração e gestão da água:

Artigo 9º "Tarefas fundamentais do Estado" - b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;

Artigo 81º "Incumbências prioritárias do Estado" a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal; f) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, e contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral; n) Adotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos.

Artigo 66.º, "Ambiente e qualidade de vida": 2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações; e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, (...); h)

Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

Os artigos 2º e 3º do projeto de lei "Proteção dos direitos individuais e comuns à água" subordinam-se a estas disposições constitucionais, proibindo o seu alijamento pelo Estado, nomeadamente proibindo a constituição, através de concessões ou parcerias público-privadas, de monopólios regionais de exploração de direitos constitucionais dos cidadãos.

e) Suspensão e reversão das concessões

A concessão do privilégio de exploração para benefício privado exclusivo de uma coisa de propriedade coletiva é, por natureza, a exclusão da sua fruição e utilização por todas outras pessoas, reorientando a sua gestão do interesse coletivo para o exclusivo interesse do concessionário.

Materializa a cessação dos direitos de propriedade, de fruição e da gestão orientada para o interesse coletivo durante toda a duração da concessão, suas renovações e prorrogações, "suspendendo", portanto, nesse longo período os direitos constitucionais de todas os cidadãos.

Simultaneamente, a exploração da propriedade coletiva orientada para otimização dos interesses do concessionário durante o prazo de concessão acarreta sobre-exploração de curto prazo, subvalorização de danos a prazo e descuro de impactos sociais e ecológicos cujo âmbito temporal e geográfico pode exceder muito o estritamente estipulado. Mesmo após o término da concessão permanece uma degradação da fruição de direitos individuais e comuns sobre os bens concessionados.

As concessões de utilizações da água, em particular de aproveitamentos de fins múltiplos, de serviços de abastecimento de água ou saneamento são monopólios regionais e proporcionam configurações monopolistas ou de oligopólio e abusos de posição dominante, que o Estado tem de dever constitucional de combater.

Incidem sobre o "domínio público", que se define como «o conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva de direito público, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua intransferibilidade, em ordem a preservar a produção dessa

utilidade pública», bens que, pela sua relevância de fruição comum, são objeto de uma proteção jurídica especial, que se caracteriza essencialmente por os mesmos estarem fora do comércio jurídico privado, isto é, serem «insuscetíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos de Direito privado». O que obviamente é incompatível com a exploração e gestão privada e comércio desses bens, que é inerente à concessão. Incompatível não apenas com a concessão a privados, como à concessão a qualquer entidade de direito privado, mesmo que de capitais públicos.

Entende-se assim que o projeto de Lei "Proteção dos direitos individuais e comuns á água" repõe a conformidade com as disposições constitucionais impedindo novas concessões e promovendo a cessação das existentes.

3.2 Diplomas legislativos a alterar e outros relacionados

- Revoga explicitamente alguns parágrafos da Lei 58/2005 (Lei da água) e um artigo da Lei 54/2005 (Lei da titularidade dos recursos hídricos), designadamente:
 - 1 - Artigo 19º da Lei 54/2005, "Desafetação": Passa a não ser permitida a alienação de bens do domínio público hídrico por simples decisão arbitrária de membro do governo (o domínio público é inalienável e imprescritível)
 - 2 - Artigo 64º da Lei 58/2005, "Ordem de preferência de usos": Revoga-se o critério de prioridade de usos definido nessa lei, que "serve primeiro" as concessões (nomeadamente cortando a água ao minifúndio para servir o latifúndio) bem como as utilizações que tiram mais lucro da utilização da água, desleixando e secundarizando usos tão importantes como o abastecimento próprio particular, a agricultura e pecuária de semissubsistência, o abeberamento de gado e os caudais ecológicos e não mencionando sequer a segurança sanitária e em relação a cheias. A nova hierarquização de usos em caso de conflito, é definida no nº 1 do artigo 2º da Lei "Para proteção dos direitos individuais e comuns á água" passando a priorizar (por esta ordem) a necessidade humana, a segurança, o interesse comum, a equidade de benefícios, a adequação ecológica e a preservação a longo prazo.
 - 3 - Nº 4 do Artigo 72º da Lei 58/2005, "Transmissão de títulos de utilização": Revoga-se a permissão de comercialização/mercantilização de direitos de utilização ou poluição da água.

4 - Nº 3 do Artigo 76º da Lei 58/2005, (concessão de) "Empreendimentos de fins múltiplos": Revoga-se a permissão de concessão da exploração e administração por entidades privadas de empreendimentos de fins múltiplos, tipicamente a administração e comercialização de infraestruturas e águas (rios) do domínio público hídrico (caso paradigmático, a privatização do aproveitamento de fins múltiplos do Alqueva).

- Tem relação com a Lei 88-A/97, de 25 de julho, (Regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas), que mantém inalterada, mas que complementa, impondo restrições à concessão da exploração de algumas atividades económicas relacionadas com a água.
- São afetadas as disposições legais relacionadas com estas alterações e restrições, com ênfase para o enquadramento legal das concessões de serviços de águas ou do domínio público hídrico bem como para a que permite delegação de autoridade no domínio da água.
- Caducam ainda outras disposições legais que coarctem a fruição universal do direito à água e ao saneamento, bem como as contrárias à hierarquização de utilizações estipulada nesta lei ou as que permitam a mercantilização da água, nomeadamente mercados de autorizações de utilização, de títulos ou cotas de poluição.
- Obriga a alterar, no prazo de um ano, as concessões a entidades de capitais públicos e de direito privado e os diplomas de enquadramento dessas concessões bem como os que estabelecem a natureza jurídica de algumas Sociedades Anónimas de capitais públicos.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Direito à água

Todas as pessoas têm direito à água para beber, para confeção de alimentos e higiene pessoal e doméstica em quantidade, qualidade, continuidade e local adequados, bem como ao saneamento, recolha e descarga das águas residuais domésticas e à segurança

sanitária, ninguém podendo ser privado da sua fruição, nomeadamente por razões económicas.

Artigo 2.º

Utilização e administração da água

1 - A utilização da água é hierarquizada pela necessidade humana, segurança, interesse comum, equidade de benefícios, adequação ecológica e preservação a longo prazo.

2 - A gestão e administração dos recursos hídricos, do domínio público hídrico e servidões associadas, bem como a emissão de títulos de utilização, licenças ou outras formas de autorização de uso privativo e as expropriações só podem ser exercidas por administração direta das Autarquias ou do Estado Central.

3 - É proibida a mercantilização, comercialização, arrendamento, concessão exclusiva ou alienação de bens do domínio público hídrico ou servidões relacionadas, bem como a transação, negócio ou mercantilização de autorizações ou títulos de utilização ou de poluição da água.

Artigo 3.º

Delimitação de acesso a atividades económicas

Apenas entidades de direito público podem desenvolver as seguintes atividades económicas:

- a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público bem como recolha, tratamento e rejeição de águas residuais ou águas pluviais urbanas, através de redes fixas.
- b) Exploração de empreendimentos de fins múltiplos, de infraestruturas hidráulicas públicas construídas com fundos públicos ou em terrenos expropriados por interesse público, empreendimentos relacionados com os recursos hídricos que tenham sido objeto de declaração de interesse público, ou que ocupem terrenos do domínio público hídrico ou com servidão administrativa.

- c) Atividades relacionadas com a água ou com o domínio público hídrico que possam assumir características de monopólio ou oligopólio, nacional, regional ou local.

Artigo 4.º

Disposições transitórias

1 - A lei tem efeitos imediatos para todos os novos atos jurídicos de concessão, renovação ou prorrogação.

2 - Está vedada qualquer alienação ou redução da participação pública nas concessionárias de capitais mistos, enquanto estas detiverem a concessão.

3 - As entidades de capitais públicos, qualquer que seja a sua natureza, que sejam titulares de concessões de atividades referidas no artigo anterior, são reestruturadas para conformidade com a presente lei num prazo até um ano após a sua entrada em vigor.

4 - Os contratos de concessão bem como as parcerias público-privadas em vigor, não podem ser renovados ou prorrogados e devem ser revistos, no prazo de um ano, à luz do que na presente lei se dispõe.

5 - Caducam com efeito imediato e sem qualquer direito do concessionário, todas as cláusulas que violem o nº 3 do Artigo 2º, bem como as passíveis de proteger monopólios de abastecimento de água ou de saneamento ou de privação de abastecimento a qualquer utente.

Artigo 5.º

Norma revogatória

São revogados:

- a) O Artigo 64.º, o n.º 4 do Artigo 72.º e o n.º 3 do Artigo 76.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro;
- b) O Artigo 19º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

Artigo 6.º

Entrada em vigor

A Lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 21 de outubro de 2016.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,