

PROJETO DE LEI N.º 408/XII/2.^a

ESTABELECE AS CONDIÇÕES DE SALVAGUARDA DOS MONOPÓLIOS NATURAIS NO DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO

Exposição de motivos

A Constituição da República Portuguesa estabelece, no seu artigo 84º número 2, que “A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado (...) bem como o seu regime, condições de utilização e limites”. Este artigo foi aditado em 1984, pois até então a Constituição da República Portuguesa era omissa sobre a consagração de “bens de domínio público”.

Esta norma sucede a outras, abandonadas por revisões constitucionais sucessivas, que definiram a impossibilidade de privatização de alguns setores e empresas nacionalizadas ou, posteriormente, da sua privatização em mais de 49% do capital. Em 1990, quanto esta última condição ainda não tinha sido retirada da Constituição, a Lei-Quadro das Privatizações (Lei 11/90 de 5 de abril) estabeleceu as normas do processo de privatizações de empresas nacionalizadas depois do 25 de abril de 1974. Na lei não se estabelece nenhum regime de salvaguarda, que é determinado pela Constituição. Ficou assim unicamente o imperativo constitucional que remete para a lei a definição dos bens que integram o domínio público do Estado, bem como do seu regime e condições de utilização.

O presente projeto de lei respeita e concretiza essa norma constitucional, definindo como domínio público do Estado, além dos já enunciados discriminadamente na Constituição (alíneas a), b), c), d), e e) do número 1 do artigo 84º da CRP), setores estratégicos que constituem monopólios naturais, nos termos da alínea f) do mesmo número do mesmo artigo, e determinando que as empresas que exploram esses bens ou que asseguram os serviços que deles dependem não podem ser privatizadas ou concessionadas.

Há duas razões fundamentais para a adoção desta definição, que já é estabelecida pela Constituição para os casos da ferrovia ou das estradas, por exemplo, servindo essa concretização de modelo do critério que deve ser aplicado na determinação de outros bens que incluam o domínio público do Estado.

Em primeiro lugar, os monopólios naturais que são propriedade pública propiciam lucros elevados que constituem receitas orçamentais indispensáveis ao Estado. A abdicação dessas receitas tem como contrapartida, a médio e mesmo por vezes a curto prazo, o aumento de impostos que penaliza os contribuintes. É portanto duplamente desvantajosa a privatização de monopólios naturais, quer porque reduz receitas públicas quer porque vem a reduzir o rendimento disponível das famílias por via do aumento dos preços no acesso a serviços que deles decorrem.

Acresce ainda que a utilização dessas receitas sobre as obrigações de serviço público conduz a uma lógica de investimento em infra-estruturação que tem como critério o serviço aos consumidores, ao passo que a lógica de recompensa dos acionistas privilegia os pagamentos de dividendos e não o investimento, criando riscos acrescidos de qualidade para os consumidores. Além disso, dado que a condição de monopólio permite a determinação dos preços, a salvaguarda do controlo público é a única garantia possível para assegurar o bem-estar e a segurança dos consumidores.

Em segundo lugar, a privatização de monopólios naturais, ou a sua concessão, transfere a renda de monopólio para um interesse privado, criando novas distorções de concorrência através de um instrumento de valorização e acumulação de capital que é reservado a uma única empresa ou conjunto de interesses. Dado que os monopólios naturais são, como definidos desde John Stuart Mill, os setores da economia em que os custos de instalação ou as barreiras à entrada são demasiado elevados dados os custos de capital e onde se garantem economias de escala que permitem que os custos

marginais pelo acréscimo de cada consumidor sejam muito reduzidos, não existe nem pode existir concorrência nestes setores. Assim acontece com as redes de distribuição da energia elétrica de alta tensão, com os aeroportos ou com outros setores.

Para os economistas e políticos liberais, a privatização dos monopólios naturais é uma oportunidade. Milton Friedman, um dos mais radicais dos liberais, argumentava que, entre três “perigos”, o do monopólio privado sem regulação ou com regulação, ou o monopólio público, seria preferível a solução do monopólio privado desregulado, porque todas as outras soluções seriam irreversíveis. A justificação liberal é a possibilidade de acumulação, mesmo que contrariando as regras elementares de concorrência. O presente projeto de lei contraria essa lógica e impõe-se contra ela, por razões de transparência económica como por razões de proteção dos consumidores e contribuintes.

De facto, a experiência de privatização com regulação fracassou, como por exemplo no caso da privatização da energia na Califórnia, que conduziu ao desinvestimento e fragilização da rede, com o conseqüente colapso dos serviços. A regulação das “utilidades” públicas foi em geral insatisfatória e ineficiente, porque submetida a regras de mercado que são contraditórias com os interesses dos contribuintes. O mesmo aconteceu com os caminhos de ferro britânicos, com companhias de aviação, com aeroportos e com utilidades que foram privatizadas ou concessionadas.

Em todo o caso, a privatização de empresas que gerem monopólios públicos é uma forma de criação ou transferência de poder de monopólio, suscitando portanto ineficiência acrescida num contexto sem concorrência. A privatização da concessão da exploração, do mesmo modo, transfere uma renda de monopólio para os interesses privados, prejudicando as receitas orçamentais sem melhorar o nível de eficiência económica ou da qualidade da prestação do serviço.

O legislador deve igualmente proteger a garantia da segurança nacional, da defesa, do património histórico e ambiental e dos serviços públicos essenciais. Estes interesses são protegidos através da manutenção no domínio público dos monopólios naturais.

Na definição dos bens que constituem o domínio público do Estado, ou das regiões autónomas e das autarquias, o presente projeto de lei retoma as definições propostas pela Proposta de Lei 256/X, que foi apresentada pelo Governo de então mas que

caducou com o final dessa legislatura. Essa Proposta suscitou justificada oposição dado considerar a privatização da exploração desses bens, o que o presente projeto de lei rejeita, mas apresentava uma listagem dos bens dominiais que deve ser estabelecida na lei, por comando constitucional que importa aplicar.

Assim, nos termos regimentais e constitucionais, os deputados e as deputadas do Bloco de Esquerda propõem o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1º

Objeto

A presente lei define, nos termos constitucionais, bens que integram o domínio público, do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Capítulo I

Definição dos bens do domínio público do Estado

Artigo 2º

Bens de domínio público do Estado

1 - Constituem domínio público do Estado, além dos definidos na Constituição, os bens indispensáveis à satisfação de fins de utilidade pública nele integrados por determinação da lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos.

2 - Sem prejuízo de lei especial que classifique outros bens como dominiais, integram o domínio público do Estado:

- a) As águas costeiras e territoriais, assim como as águas interiores, identificadas no artigo 3.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, bem como o seu leito, as suas margens e os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, nos termos do mesmo preceito e da Constituição;
- b) As águas fluviais e lacustres, bem como os terrenos conexos, nos termos e nas condições previstas nos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro;

- c) As águas identificadas no artigo 7.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, nas condições previstas no n.º 1 do artigo 8.º da mesma Lei, nomeadamente a rede fixa de extração, tratamento e distribuição de água para o consumo público;
- d) As estradas e linhas férreas nacionais, nos termos da Constituição;
- e) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário, nos termos da Constituição;
- f) O espaço pelo qual podem propagar-se as ondas radioelétricas;
- g) Os depósitos minerais, os recursos hidrominerais, incluindo as nascentes mineromedicinais e os recursos geotérmicos, identificados no Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de março, bem como as cavidades naturais subterrâneas e outras riquezas naturais existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- h) Os jazigos de petróleo, identificados no Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, e de gás natural;
- i) Os portos artificiais e docas de interesse público, situados no território do continente;
- j) A rede rodoviária nacional e as estradas regionais, constantes do PRN2000, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho, com a redação dada pela Lei n.º 98/99, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto, e as estradas nacionais desclassificadas pelo PRN2000 ainda não entregues aos respetivos municípios, bem como os bens que com elas estão material ou funcionalmente ligados ou conexos, designadamente acessórios e obras de arte;
- k) Os monumentos classificados como bens de interesse nacional que sejam propriedade do Estado;
- l) Os bens culturais móveis integrantes dos arquivos e bibliotecas do Estado ou dele dependentes;
- m) Os bens culturais incorporados em museus do Estado ou dele dependentes, identificados no artigo 64.º da Lei n.º 47/2004, de 19 de agosto;

- n) Os bens de interesse cultural relevante provenientes da realização de trabalhos arqueológicos nos termos da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro;
- o) As obras e instalações militares e as zonas territoriais reservadas para a defesa militar, bem como os navios da Marinha, as aeronaves militares, os carros de combate e outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes;
- p) As obras e instalações das forças e serviços de segurança, as respetivas infraestruturas de comunicações próprias e sistemas de vigilância costeira, bem como o equipamento de segurança de natureza e durabilidade equivalentes e as infraestruturas relevantes de proteção civil, a definir nos termos do n.º 1.

3 - Integram ainda o domínio público as infraestruturas de rede essenciais à prestação de serviços públicos e que constituam monopólios naturais, nomeadamente:

- a) As barragens de utilidade pública;
- b) As infraestruturas ferroviárias identificadas no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro, e situadas no território do continente;
- c) As infraestruturas ferroviárias afetas ao transporte público por metropolitano, fundado no aproveitamento do subsolo;
- d) Os aeroportos e aeródromos de interesse público referidos no Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro;
- e) As infraestruturas e sistemas de navegação aérea para apoio à aviação civil, bem como as edificações e terrenos onde se encontram instalados serviços de tráfego aéreo;
- f) A rede de distribuição de energia elétrica de alta e altíssima tensão;
- g) A rede de infraestruturas do serviço de distribuição postal.

4 - Para efeitos do número anterior, considera-se que existe um monopólio natural essencial à prestação do serviço público quando se trate de bens ou empresas cujas atividades de produção e distribuição de bens ou serviços sejam únicas no país ou sejam dominantes no respetivo mercado de bens e serviços, e cujo custo de instalação seja

limitativo da criação de empresas concorrentes que assegurem a satisfação das mesmas necessidades.

Artigo 3º

Bens do domínio público das regiões autónomas e das autarquias locais

1 - Sem prejuízo de lei especial que classifique outros bens como dominiais, integram o domínio público das regiões autónomas os bens situados nos arquipélagos historicamente englobados no domínio público do Estado ou dos extintos distritos autónomos, com exceção dos bens integrados no domínio público militar, no domínio público marítimo, no domínio público aéreo e, salvo quando classificados como património cultural, os bens dominiais afetos a serviços públicos não regionalizados.

2 - Sem prejuízo de lei especial que classifique outros bens como dominiais, integram o domínio público dos municípios:

- a) Os lagos e lagoas situados integralmente em terrenos municipais ou em terrenos baldios e de logradouro comum municipal;
- b) As águas identificadas no artigo 7.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, nas condições previstas no n.º 2 do artigo 8.º do mesmo diploma, nomeadamente a rede fixa de extração, tratamento e distribuição de água para consumo público;
- c) A rede viária de âmbito municipal, onde se incluem, designadamente, as ruas, os caminhos públicos, as praças, os espaços verdes, bem como os seus acessórios e obras de arte;
- d) Os aeroportos e aeródromos de interesse público situados no território do continente que não integram o domínio público do Estado nos termos do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro;
- e) Os cemitérios que sejam propriedade do município;
- f) Os bens mencionados na alínea q) do n.º 2 do Artigo 2º, sob jurisdição dos municípios, no âmbito da proteção civil;
- g) Os bens culturais incorporados em museus dos municípios ou deles dependentes,

identificados no artigo 64.º da Lei n.º 47/2004, de 19 de agosto;

h) As redes fixas de saneamento básico, nomeadamente de recolha e tratamento de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos.

3 - Sem prejuízo de lei especial que classifique outros bens como dominiais, integram o domínio público das freguesias:

a) Os lagos e lagoas situados integralmente em terrenos das freguesias ou em terrenos baldios e de logradouro comum paroquiais;

b) As águas identificadas no artigo 7.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, nas condições previstas no n.º 2 do artigo 8.º da mesma Lei;

c) Os cemitérios que sejam propriedade da freguesia.

Artigo 4.º

Entidades titulares

Podem ser titulares de bens do domínio público o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais.

Artigo 5.º

Inalienabilidade

Os bens do domínio público estão fora do comércio jurídico privado, não podendo ser objeto de transmissão por instrumentos de direito privado, nem podendo ser explorados por entidades privadas.

Artigo 6.º

Imprescritibilidade

Os bens do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião.

Artigo 7.º

Impenhorabilidade

Os bens do domínio público são absolutamente impenhoráveis.

Artigo 8.º

Impossibilidade de dação para hipotecas, de serem objeto de servidões reais, de execução forçada ou de expropriação por utilidade pública

Os bens do domínio público não são suscetíveis de serem dados como garantias de obrigações e de serem objeto de servidões reais, nem podem ser objeto de execução forçada ou de expropriação por utilidade pública.

Capítulo II

Aquisição, modificação e perda da dominialidade

Artigo 9.º

Integração no domínio público

1 - A integração de um bem no domínio público depende da verificação em concreto das características exigidas pela classificação legal.

2 - Sempre que não resulte imediata e diretamente da classificação legal a integração de um bem no domínio público, esta depende de classificação administrativa, sempre que a lei a exija, ou de afetação do bem a fim de utilidade pública que fundamentou a classificação legal.

Artigo 10.º

Classificação administrativa

1 - A classificação administrativa é a declaração, sob a forma de ato administrativo, que um bem certo e determinado possui as características e está apto a desempenhar os fins de utilidade pública do tipo legal de bens dominiais em causa.

2 - A competência para a classificação pertence:

a) Ao membro do governo responsável pela área das finanças e ao membro do

governo responsável pelo setor de atividade respetivo, através de despacho, relativamente aos bens do domínio público do Estado;

- b) Ao governo regional, relativamente aos bens do domínio público das regiões autónomas;
- c) À assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, relativamente aos bens do domínio público do município;
- d) À assembleia de freguesia, mediante proposta da junta de freguesia, relativamente aos bens do domínio público da freguesia.

Artigo 11.º

Afetação

1 - A afetação é o ato através do qual o bem é colocado a desempenhar o fim de utilidade pública que determinou a sua integração no domínio público.

2 - A afetação é efetuada por:

- a) Ato administrativo praticado pelo órgão competente da pessoa coletiva titular do bem, cuja eficácia depende do efetivo desempenho pelo bem da utilidade que justificou a sua integração no domínio público;
- b) Qualquer ato jurídico ou operação material praticado pelo órgão competente da pessoa coletiva titular do bem, do qual decorra a vinculação do mesmo à prossecução do fim de utilidade pública que justifica a sua integração no domínio público.

Artigo 12.º

Competência e procedimento de afetação

1 - A competência para a afetação pertence:

- a) Ao membro do governo responsável pela área das finanças e ao membro do governo responsável pelo setor de atividade respetivo, através de despacho, relativamente aos bens do domínio público do Estado;

- b) Ao governo regional, relativamente aos bens do domínio público das regiões autónomas;
- c) À assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, relativamente aos bens do domínio público do município;
- d) À assembleia de freguesia, mediante proposta da junta de freguesia, relativamente aos bens do domínio público da freguesia.

2 - Na falta de lei especial, o procedimento segue os termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), com as alterações constantes do presente artigo.

3 - Quando o ato de afetação for suscetível de lesar direitos ou interesses legítimos de terceiros, deve haver lugar ao cumprimento das regras do CPA relativas à audiência dos interessados.

4 - Para além das demais menções obrigatórias exigidas por lei, do ato de afetação deve constar:

- a) A identificação do bem sobre a qual recai a afetação;
- b) O fim de utilidade pública a que o bem fica adstrito.

5 - A publicidade do ato de afetação é assegurada através da publicação:

- a) No Diário da República, relativamente aos bens do domínio público do Estado;
- b) No jornal oficial da região autónoma, relativamente aos bens do domínio público das regiões autónomas;
- c) No boletim autárquico, caso exista, ou num jornal de circulação regional, e através da Internet, relativamente aos bens do domínio público autárquico.

Artigo 13.º

Transferência da titularidade por ato unilateral

1 - O Estado pode determinar a transferência para a sua titularidade dos bens do domínio

público na titularidade das regiões autónomas ou das autarquias locais, quando tal se revele necessário para a prossecução de um fim de utilidade pública integrado nas suas atribuições, desde que a transferência não prejudique o desempenho dos fins de utilidade pública integrados nas atribuições das regiões autónomas ou das autarquias locais em causa.

2 - A transferência prevista no número anterior é realizada através de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo responsável pelo setor que é precedido de consulta aos titulares dos bens, só devendo ter lugar quando não existam outros bens suscetíveis de desempenharem o fim de utilidade pública em causa.

3 - As regiões autónomas ou as autarquias locais têm direito a ser compensadas, em dinheiro ou em espécie, como melhor convier ao fim de utilidade pública em causa, dos prejuízos efetivos que resultarem da transferência.

4 - Na falta de acordo, o montante da compensação é determinado por arbitragem, nos termos previsto no Código das Expropriações (CE), com as necessárias adaptações.

Artigo 14.º

Reversão dos bens de domínio público

1 - Nos casos previstos no artigo anterior, há lugar a reversão para a titularidade das regiões autónomas ou das autarquias locais quando o bem não seja afetado ou se tenha tornado desnecessário à prossecução de um fim de utilidade pública correspondente a um dos fins justificativos da sua integração no domínio público.

2 - À reversão são aplicáveis as disposições do CE, com as necessárias adaptações.

Artigo 15.º

Limites às transferências de domínio

Não podem ser transferidos da titularidade do Estado para a de outras entidades

públicas os bens integrados no domínio público marítimo, aéreo, radioelétrico, geológico e militar.

Artigo 16.º

Legislação complementar

A integração no domínio público de bens discriminados nos artigos 2º e 3º, quando de propriedade ou concessionados a entidades privadas, será determinada em prazos e segundo regras a definir em legislação própria.

Artigo 17.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 7 de maio de 2013.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,