

CONTRIBUIÇÃO PARA O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA PESQUISA E CAPTAÇÃO DE ÁGUA EM PORTUGAL

J. MARTINS FERREIRA (1)

RESUMO

Esta comunicação é apresentada em nome da ATISO - Associação Nacional dos Técnicos e Industriais de Sondagem e a mesma contém a nossa opinião sobre alguns importantes aspectos jurídicos que o novo quadro legislativo sobre águas subterrâneas, que sabemos estar em preparação, deveria contemplar.

Chamamos em especial a atenção para a necessidade urgente da pesquisa e captação de água no nosso País passar a fornecer à Tutela dados cada vez em maior quantidade e melhor qualidade sobre os aquíferos subterrâneos explorados.

Palavras Chave: Enquadramento jurídico, Pesquisa e captação de água

(1) Geólogo, Presidente da Direcção da ATISO

1. INTRODUÇÃO

As opiniões e sugestões adiante apresentadas pretendem apenas ser um primeiro contributo para os grupos de trabalho que presentemente estão a estudar a revisão do quadro jurídico que tutela este sector de actividade.

Fazêmo-lo em nome da ATISO-Associação Nacional dos Técnicos e Industriais de Sondagem com a plena convicção que a nossa constante presença no terreno nos coloca em posição privilegiada para expressarmos uma opinião realista sobre o que se deverá ter em conta para que o conhecimento dos nossos aquíferos subterrâneos possa vir a ser cada vez mais consentâneo com a realidade o que só se verificará se os dados chegados aos Orgãos de Tutela forem credíveis e suficientes.

Por isso qualquer lei ao ser promulgada deve ter em conta a sua exequibilidade e claresa sem o que a sua implementação cairá em terreno estéril e a falta dos necessários elementos técnicos para a caracterização dos nossos aquíferos será uma constante.

Por outro lado torna-se necessário introduzir alterações na área do licenciamento e da fiscalização de modo a que possa, em tempo útil, dar resposta às solicitações de todos aqueles que pretendam captar água nas suas propriedades.

O facto de ser a ATISO a vir propor, por entender ser de seu direito próprio, o seu apoio e colaboração à Tutela na elaboração de novo enquadramento jurídico para o sector reveste-se de grande significado e valor.

Paralelamente vemos com optimismo esta forma de iniciarmos a nossa actividade dado o interesse com que as diversas Entidades Oficiais com quem até agora contactámos terem escutado, supomos que com interesse e até preocupação, as nossas opiniões.

2. PRINCÍPIOS-BASE DE UM QUADRO LEGISLATIVO QUE PRETENDA CONTROLAR A CAPTAÇÃO E EXPLORAÇÃO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS.

Esse quadro legislativo deve ter em conta:

i) A protecção dos Recursos Hídricos Suterrâneos e, se possível, a sua melhoria de qualidade, admitindo a sua exploração de acordo com regras de gestão a estabelecer pela Tutela.

ii) Obrigatoriedade de licenciamento para todas as captações condicionando esse acto de acordo com o posicionamento hidrogeológico previsível da captação a licenciar.

NOTA: Devem ser consideradas como captações sujeitas a licenciamento: galerias, poços ou furos (verticais, inclinados ou horizontais) com um comprimento de escavação/perfuração superior a 20 m.

iii) Rapidez simplicidade e claresa na resposta a este licenciamento de modo a não desmotivar o futuro utilizador levando-o à fuga à lei.

iv) Penalização de todos os agentes intervenientes nos actos de captação e exploração de águas subterrâneas não licenciadas ou que não obedeçam aos condicionamentos referidos em ii).

3. ASPECTOS CONCRETOS DO QUADRO LEGISLATIVO EM VIGOR QUE DEVERÃO SER CORRIGIDOS E/OU CLARIFICADOS E COMPLETADOS.

Eis algumas dessas situações.

3.1. Começamos pela necessidade evidente do esclarecimento de uma dúvida que resulta da comparação dos conteúdos dos DLs 90/90 e 46/94.

No Artº 1, ponto 3. do D.L. 90/90 afirma-se que “as águas de nascente” não se integram no “domínio público do Estado”. No seu Artº 6º define como “águas de nascente, as águas subterrâneas naturais desde que na origem se conservem próprias para beber”.

Porém, o DL 46/94 parece não deixar dúvidas quanto ao facto de todo o domínio hídrico subterrâneo pertencer ao Estado (Artº 2º, ponto 1.) embora ressalve no ponto 2. do Artº 3, as “águas de nascente”.

Perguntamos: afinal os recursos hídricos subterrâneos próprios para beber são públicos ou privados ? E os que não são próprios para beber? Passam por essa simples característica a serem públicos? E amanhã?

Ultrapassado este aspecto fundamental concentremo-nos no pacote legislativo saído em 94, nomeadamente nos DLs 45/94 e 46/94.

3.2. DL 45/94

Este DL tem como grande preocupação a “correcta gestão dos recursos hídricos numa perspectiva qualitativa e quantitativa”, criando um “modelado de planeamento integrado” com base no “diagnóstico da situação”.

Do ponto de vista académico não podemos estar mais de acordo com tal intenção e louvamo-la em absoluto.

Só que tal diagnóstico é, quanto a nós, por ora muito difícil por falta de dados resultantes não só do frequente incumprimento da lei como de grandes lacunas de que a mesma enferma.

Por outro lado, da leitura de todo o texto depreende-se que esta sua preocupação refere-se quase exclusivamente aos recursos hídricos superficiais aparecendo as águas subterrâneas como “parceiro pobre” do conjunto desse bem natural. Senão vejamos:

i) não se vê de momento qualquer possibilidade prática de aplicar o Artº 3º às águas subterrâneas por impossibilidade de definição dos limites dos aquíferos ou suas áreas de recarga;

ii) não se fala uma única vez em bacias hidrogeológicas, sabendo-se que essas bacias só em casos muito excepcionais tem os seus limites geográficos próximos (e nunca coincidentes) com os das bacias hidrográficas que aí são referidas e classificadas administrativamente;

iii) nunca é referida a necessidade de estudos hidrogeológicos mas apenas hidrológicos;

iv) embora não expressamente, parece não ser tida em conta, quer no CNA quer nos CBs, quaisquer representantes específicos dos utilizadores das águas subterrâneas e até mesmo dos técnicos e industriais responsáveis pela captação de mais de 60% das águas utilizadas no nosso País (domésticas, rega, indústria).

v) todo o texto do Artº 11º está nitidamente virado para as águas superficiais pois não faz referência aos técnicos e industriais de sondagem os quais são responsáveis pela captação de 60 a 70% da água utilizada;

vi) a alínea e) do Artº 12º refere apenas estudos hidrológicos sem apontar a necessidade dos estudos hidrogeológicos quando se trata de água subterrâneas.

3.3. DL 46/94

Se no DL 45/94 podia-se subentender a ignorância ou pouca importância dada às águas subterrâneas, no instrumento jurídico que agora vamos analisar elas são-no explicitamente referidas mas, a nosso ver, de forma por vezes incoerente e afastada das realidades práticas e com importantes lacunas que urge colmatar.

Passemos agora aos comentários seguindo, por razões metodológicas de melhor compreensão das nossas observações, o articulado deste D.L..

3.3.1. Logo no preâmbulo lê-se que este D.L. se refere apenas ao domínio hídrico sob jurisdição do INAG e à sua utilização mediante licenciamento o qual é precário e precedido, na generalidade, de inquérito público.

Esta filosofia será “dissecada” mais adiante.

3.3.2. Artº 2º: Eslarece, sem sombra para dúvidas, que as águas subterrâneas estão incluídas neste D.L.

3.3.3. Artº 3º: Reforça o que afirma o preâmbulo incluindo a captação de água nos actos que exigem título de utilização.

Citámos estes dois artigos apenas para que não haja quaisquer dúvidas quanto ao facto deste DL pretender tutelar a utilização das águas subterrâneas.

3.3.4. Artº 4º: O seu ponto 2. é um exemplo da imprecisão de parte do articulado deste D.L. quando afirma “que o utilizador se deve abster da prática de actos ou actividades que causem a exaustão ou a degradação dos recursos hídricos”.

Mas como? Quais os limites? Quem os define? Qual o responsável: o utilizador, o executor da captação, o projectista ou todos?. Sem tal clarificação este texto não tem qualquer consequência prática e por isso deve ser completado com a indicação das responsabilidades atribuíveis a cada interveniente ou simplesmente anulado.

3.3.5. Artº 6º: Porquê a diferença entre o tempo de utilização conforme o fim a que a água se destina?. Porquê a rega tem maior prazo do que o uso doméstico ou a indústria? E que acontece ao fim de terminado o prazo definido na licença? Faz-se nova captação? Fecha a fábrica? ou a pecuária? ou a moradia deve optar por outra solução? e a ceira passa a floresta?

Qual a garantia do utente de que no final do tempo de concessão esta lhe é renovada? E se não for? De quem dependerá a decisão?

Mais outra imprecisão que urge clarificação quanto à garantia clara da continuidade de utilização da captação.

Ou então trata-se de um artigo a eliminar ou, não o sendo, que passe esse prazo para 75 anos como acontece com as concessões referidas no Artº 9º.

Por outro lado, que significa a sugestão a inquérito público. Será que o legislador pensou nas dezenas de furos que diariamente se executam em Portugal? Qual a capacidade do “público” em geral se pronunciar tecnicamente sobre a abertura dessas captações?

Aliás, que saibamos, esta parte da lei nunca foi cumprida certamente por impossibilidade prática. Deve por isso este artigo ser anulado.

3.3.6. Artº 7º: Mantem-se a nossa discordância quanto ao limite de licenciamento de 10 anos bem assim como todo o processo de inquérito público, aliás pouco claro e com prazos que contrariariam, se cumpridos, o que se refere no ponto 2. do Artº 21º. É também válido o que dissémos para o Artº 6º.

3.3.7. Artº 8º: Trata-se de um texto completamente inaplicável a captações de águas subterrâneas onde “demolições” não têm qualquer cabimento. Por outro lado, como seria possível que essas captações em terreno privado revertissem para o Estado terminado o prazo de licenciamento?

3.3.8. Artº 9º: Trata do acto da concessão de utilização do domínio hídrico o qual pode ser ou não sujeito a concurso público.

Não pretendemos por ora comentar esta situação.

3.3.9. Artºs 10º e 11º: Não comentamos por ora.

3.3.10. Artº 12º: Nas alíneas c) e d) colocam-se limites de utilização também impraticáveis, nomeadamente quando o dono do furo é, por exemplo, um emigrante ou o furo se destina a uma fábrica em construção ou uma propriedade em futuro desenvolvimento. Devem por isso ser eliminadas.

3.3.11. Artº 13º: Deve ter em conta como automática a transmissão da licença aos herdeiros legítimos.

3.3.12. Artº 14º: Não comentamos por ora.

3.3.13. Artº 15º: Este artigo parece contrariar a exigência, hoje instituída no INAG e nas DRAs de que só pode pedir autorização para uma pesquisa o próprio dono da propriedade ou alguém por seu mandato com acordo expresso. Por outro lado trata-se de uma redacção pouco clara e imprecisa que parece aplicável apenas a águas superficiais.

3.3.14. Artº 16º: Não é pedido qualquer relatório assinado por técnico licenciado da especialidade devendo tal documento com planta e cortes geológicos ser exigido sempre que as condições de captação tenham real influência no comportamento do aquífero.

3.3.15. Artº 17º: Não comentamos

3.3.16. Artº 18º: A leitura deste artigo cria a convicção da generalização a qualquer tipo de captação e, como tal, abrangidas pelos Artºs 9º e 11º.

Porquê o estabelecimento duma hierarquia de prioridades, com excepção da alínea a) que se aceita como prioritária. Qual o critério adoptado? E o valor dos

respectivos investimentos ou efeitos socio-económicos regionais, não contam? Ou então para quê o “sempre que possível” ? Nova indeterminação.

Em nosso entender apenas merece indicação prioritária o consumo humano doméstico eliminando-se a hierarquização aí mencionada.

3.3.17. Artº 19º: No ponto 2. parece não haver concordância (ou pelo menos há confusão) quanto a “licenciamento” e “contrato de concessão” (ver Artºs 6º e 9º).

NOTA: Não são referidos os furos horizontais e/ou inclinados.

3.3.18. Artº 20º: Como e por quem são avaliadas as “disponibilidades hídricas” ? e como define, ou comprova “incompatibilidades” ? Neste artigo ou se definem as respectivas competências ou deve ser eliminado.

3.3.19. Artº 21º : Porquê a exigência do título de propriedade ? Ou título de autorização pelo proprietário ? Ter em conta o caso de herdeiros ou heranças mal definidas.

Para responder às exigências das alíneas b) e c) torna-se necessário definir pelas entidades licenciadoras quando a complexidade da resposta deva exigir a responsabilização de um técnico licenciado da especialidade e recenciado no INAG.

Não se compreende bem a limitação da concessão de títulos de utilização às DRAs aos valores apontados no texto do ponto 2. Pergunta-se para obter esse título, será que o proprietário de um furo no Minho ou no Algarve que saia fora daquelas limitações, terá que tratar do processo no INAG.

3.3.20. Artº 22º: A alínea c) é muito difícil de cumprir e por isso é sistematicamente ignorada. E a que tipo de protecção se refere: bacteriológica, química, produtividade (interferência ?). Também aqui deveria ser exigida a apresentação de um relatório assinado por técnico da especialidade inscrito no INAG.

Também a alínea g) é praticamente ignorada. Vale por isso a pena o termo “obrigatoriedade” ?. E qual a justificação de 5 l/s. Este será um caudal extraordinário nas formações xistentas ou eruptivas mas insignificantes em certas zonas carsicas ou da Orla Sedimentar. Julgamos que as referências numéricas deveriam ser eliminadas nesta alínea deixando esses limites aos critérios técnicos do INAG ou das DRAs.

Também a “obrigatoriedade” referida na alínea h) corre o risco de não ser cumprida na quase totalidade das captações criando o hábito do fornecimento de falsas informações por receio de penalização.

Tratando-se de um dado importante para a caracterização e gestão dos aquíferos terá que ser encontrada outra alternativa que passa pela responsabilidade de um técnico devidamente credenciado fornecer esses dados nas situações definidas pelo INAG ou DRAs.

3.3.21. Artº 23º ; Ponto 1.: Deveria ser tido em conta o facto de poder haver “pesquisa” e não lhe suceder “captação”. Em nosso entender seria mais lógico:

- a) fase de pesquisa
- b) fase de captação e exploração

O licenciamento da pesquisa devia ser concedido no prazo máximo de 10 dias a partir da data do pedido na Tutela devendo ser para tal apresentada a seguinte documentação:

- i) requerimento do interessado;
- ii) localização da obra (esc. 1:25000);
- iii) memória descritiva e justificativa assinada por técnico recenciado no Orgão de Tutela sempre que este o exija;
- iv) ante-projecto do furo a executar assinado nas mesmas condições de iii);
- v) pagamento de uma taxa de baixo valor (ex.: até 5.000\$00);
- vi) Termo de Responsabilidade garantindo o cumprimento da Lei, assinado conjuntamente pelo requerente, técnico responsável (quando intervenha) e executor da obra.

Ponto 2.; a) A execução nos moldes solicitados (e que estão correctos) deveria obrigatoriamente ter o apoio de um técnico licenciado (da especialidade), inscrito no INAG.

b) Deve eliminar-se “se possível”. A prática deve ser obrigatória ou então não vale a pena referi-la.

d) Trata-se duma exigência sem qualquer justificação técnica e passível de só ser tecnicamente cumprível em casos muito excepcionais e só depois da captação em funcionamento. Deve por isso ser eliminado.

3.3.22. Artº 24º : O cumprimento das alíneas a), b), c), d) e e) só é possível se a obra for acompanhada por um técnico licenciado, inscrito no INAG, o qual será também o responsável pela elaboração do Relatório Final.

Trata-se de um artigo extraordinariamente importante sem o cumprimento sistemático do qual se torna impossível a gestão da água no nosso País. Deve também definir quais os parâmetros mínimos solicitados na análise química sem o que esta se pode tornar ineficaz como fonte de qualificação do aquífero.

O Relatório Final referido na alínea e) deve ser obrigatoriamente assinado pelos mesmos intervenientes constantes no Termo de Responsabilidade.

3.3.23. Artº 25º : Não se compreende a limitação do licenciamento por 10 anos conforme comentámos anteriormente.

3.3.24. Artº 26º : A “memória descritiva e justificativa” do projecto e o próprio projecto devem ser da responsabilidade de um ou mais técnicos projectistas (licenciados na área da especialidade). Nessa “memória” deve haver obrigatoriamente referência às condições hidrogeológicas da região.

3.3.25. Artº 27º: Porque se referem prazos máximos? Este facto dá uma grande insegurança inicial ao eventual investidor e (talvez) demasiado poder descricionário ao INAG ou às DRAs. Por outro lado permite critérios diferentes para situações semelhantes dependendo do Técnico que vai analisar o processo de licenciamento conforme já comentámos.

3.3.26. Artº 28: Responder às alíneas referidas para um prazo de 35 anos é manifestamente um exagero tanto mais que as PACs variam frequentemente. O que nos parece importante é a justificação da capacidade de obtenção do caudal solicitado em função dos aquíferos subjacentes através da elaboração de um estudo hidrogeológico prévio, para áreas superiores a 20 hectares.

Também de notar que o caudal médio anual em rega não tem qualquer significado. Porquê pedi-lo? Esta exigência deve ser eliminada e substituída pela indicação do caudal instantâneo de ponta.

3.3.27. Artº 29º: Situação já comentada.

3.3.28. Artº 30º: Também neste caso, e em função dos caudais desejados e dos aquíferos a explorar, deve ser solicitado um estudo hidrogeológico prévio incluído na “memória descritiva”.

3.3.29. Artº 31º: A mesma objecção/dúvida já colocada no Artº 6º.

Mantemos a mesma reserva/incompreensão para a referência a 10 anos. Deve ter-se em atenção que essa produção de energia ou é para uso próprio, e caímos na argumentação já apresentada no Artº 29º, ou é para reforço da produção energética através da EDP (ou outra concessionária) e a n/objecção mantém-se ainda com maior força.

3.3.30. Artº 32º , 33º : Não se comentam por se referirem especificamente a águas superficiais.

3.3.31. Artº 34º: Se a captação se referir a águas subterrâneas, mantemos os n/comentários quanto ao “prazo máximo de 10 anos” que já apontámos para o Artº 6º.

3.3.32. Artº 35º: No caso da captação se referir a águas subterrâneas somos de opinião que deve ser exigido um estudo hidrogeológico prévio.

3.3.33. Artº 36º: e seguintes até Artº 84º inclusivé, não se referem a águas subterrâneas e por isso não os comentamos.

3.3.34. Artº 85º: As funções de fiscalização devem ser mais específicas e regulamentadas pois, por exemplo, no que se refere à fiscalização de captações de águas subterrâneas, a quase totalidade das autarquias não dispõe de capacidade técnica para o fazer dando origem ou ao não cumprimento da Lei ou a eventuais “abusos de autoridade” por falta de formação adequada dos agentes fiscalizadores.

3.3.35. Artº 86º: As contra-ordenações devem ser mais especificadas e hierarquisadas no que se refere a águas subterrâneas para mais facil unanimidade na aplicação dos critérios de penalização.

Nas alíneas f), g) e h) deveria haver referência à necessidade de estudos hidrogeológicos sempre que a autoridade licenciadora o entendesse como necessários.

As contra-ordenações devem penalizar não só os detentores da obra mas também os responsáveis técnicos e os seus executores; a penalização destes últimos está parcialmente contida nas alíneas c) e d) do Artº 87º.

3.3.36. Artº 87º: Deveria ser mais explícito no que se refere nas alíneas c) e d).

Quanto à interdição da actividade, esta só tem sentido e é exequível se os respectivos técnicos ou industriais estiverem licenciados para exercício da actividade. Este licenciamento deve ser obrigatório e feito directamente no INAG ou através das DRAs que o comunicarão de imediato àquele Instituto.

Devem também ser devidamente licenciados e identificados todos os equipamentos de perfuração aplicados na execução de furos ou galerias. A este

recenciamento deve corresponder uma chapa identificadora que será afixada em local bem visível do mesmo não podendo ser removida.

NOTAS FINAIS

Quando uma lei ou quadro legislativo é promulgado subentende-se que terá como principal finalidade beneficiar a área que pretende regulamentar e por outro lado deve conter em si próprio os mecanismos necessários para o seu efectivo cumprimento.

Numa área em que o número diário daquelas captações é elevado, não será fácil garantir o seu cumprimento (fiscalização) por meios directos.

Por outro lado se não for encontrado um meio fiável para que as suas determinações sejam seguidas, estabelece-se no sector uma concorrência desleal (e ilegal) entre aqueles que a cumprem e os que a ignoram.

Esta tem sido talvez uma das razões mais significativas para que a Tutela não disponha ainda de dados suficientes para caracterizar os nossos aquíferos subterrâneos apesar das dezenas (ou centenas?) de milhares de furos já executados.

Entendemos por isso que a situação tem que ser alterada e tal só será possível com a efectiva responsabilidade de todos os intervenientes no processo e com a penalização faseada dos prevaricadores.

Assim:

i) só poderão executar obras de captação de águas subterrâneas os agentes intervenientes nas mesmas que estejam devidamente recenciados nos Organismos de Tutela;

ii) todos os equipamento de perfuração devem de igual modo merecer recenceamento naqueles mesmos organismos;

iii) rapidez no licenciamento;

iv) obrigatoriedade de apresentação de Relatórios/Estudos Hidrogeológicos assinados por técnicos devidamente recenciados sempre que o Orgão de Tutela o entenda necessário;

v) obrigatoriedade de apresentação dos Relatórios Finais já referidos no Artº 24º assinados por técnicos recenciados nos Orgãos de Tutela e sempre que estes o exijam.

vi) incluir na legislação referência a furos horizontais ou inclinados definindo nestes casos o significado de “comprimento” da perfuração e “profundidade” atingida pela mesma;

vii) completar a legislação da pesquisa de águas subterrâneas com referências à execução de galerias tendo em conta que este tipo de captação é bastante prejudicial à manutenção de reservas hídricas atingidas por essas galerias se não forem tomadas as devidas precauções relativas ao permanente exaurimento dessas reservas.

Jaime Martins Ferreira

(Presidente da Direcção)