

II JORNADAS TÉCNICAS DA APRH
AGUAS DE ABASTECIMENTO E SANEAMENTO EM
ZONAS COSTEIRAS TURÍSTICAS

PROBLEMAS JURÍDICOS

RELATO

Maria Paula Lobato de Faria *

10 de Outubro de 1985

PREAMBULO

1 - OBJECTIVO E ÂMBITO DO PRESENTE RELATO

É de lamentar a ausência total de comunicações na área dedicada aos problemas jurídicos, na qual me foi confiada a função de relatora nestas II Jornadas Técnicas da APRH, sob a égide das Águas de Abastecimento e Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas, pela falta que fazem ao aprofundamento das questões jurídicas no âmbito do Saneamento Básico, as quais têm sido desmesuradamente relegadas para segundo plano neste sector chave, com inegável prejuízo para o mesmo.

Este relato não perdeu contudo a razão da sua existência por esse facto, ganhando antes relevo a função que tem agora de tentar colmatar a lacuna surgida em relação aos aspectos jurídicos a tratar no seio das Águas de Abastecimento e Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas. Não pretende todavia este trabalho, e seria impossível fazê-lo, analisar exaustivamente todas as questões importantes que no plano jurídico se poderiam levantar no interessante domínio que é objecto destas II Jornadas Técnicas da APRH.

Este relato tem ainda, porém, outras fronteiras, mas estas são-lhe já impostas pelo seu enquadramento intrínseco num campo específico dentro do Saneamento Básico que é o das Águas de Abastecimento e Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas. Ater-se-á este trabalho a esse sector parcelar do Saneamento Básico, deixando porventura por tratar matérias que apesar de se pren-

* - Licenciada em Direito pela Universidade de Lisboa, Técnica do Gabinete de Direito da Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública, Consultora Jurídica da "CESL - Consultores de Engenharia Sanitária, Lda"

derem de perto com o mesmo, lhe são todavia destacáveis por algum motivo.

O mesmo se pode dizer em relação a quaisquer questões económicas ou institucionais que se poderiam levantar em correlação com os problemas jurídicos a analisar, dado que dentro do tema F descrito nos boletins anunciadores das Jornadas como "Problemas jurídicos, económicos e institucionais", estas três áreas devem ser tratadas individualmente evitando sobreposições que resultariam inúteis.

2 - RESUMO DAS MATÉRIAS TRATADAS

Caracterizado já como um trabalho sobre os problemas jurídicos no âmbito das Águas de Abastecimento e do Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas, importa agora delimitar as matérias que neste relato irão ser analisadas, já que o mesmo não será exaustivo no estudo daquela área.

Para além de uma primeira parte que será comum a todos os relatos e que é constituída pela análise geral do "estado da arte", este relato irá mais longe através do estudo de um tema específico, pelo que se pretende colmatar a ausência de comunicações no âmbito dos problemas jurídicos.

2.1 - O "ESTADO DA ARTE"

No que respeita ao capítulo dedicado ao "estado da arte", nele se fará uma análise da legislação nacional em vigor, aplicável em matéria de águas de abastecimento e residuais em zonas costeiras turísticas, tentando caracterizar o grau de idoneidade da mesma para regular aquela área do Saneamento Básico.

Por fim sugerir-se-ão brevemente respostas para as falhas encontradas, dando-se primazia às soluções descentralizadas, sem deixar, no entanto, de apologizar a existência de planeamento jurídico para o Saneamento Básico em geral.

Em relação ao denominado tema específico que aqui será tratado, não deixa o mesmo de ter uma grande afinidade com o estudo genérico do "estado da arte", dado que se debruça sobre uma espécie de normas jurídicas, que, apesar de hoje ainda mal conhecidas, em breve farão parte do arsenal normativo do nosso país, nomeadamente do que concerne ao sector do Saneamento Básico analisado nestas II Jornadas Técnicas da APRH. Refiro-me com estas palavras aos diversos diplomas de direito comunitário existentes, provenientes da Comunidade Económica Europeia, aplicáveis aos problemas das Águas de Abastecimento e Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas, os quais, com mais ou menos tempo, seremos obrigados a cumprir por força da nossa adesão às Comunidades Europeias.

Neste relato o "estado da arte" nunca ficaria completo sem uma alusão, mesmo que breve, àquelas normas comunitárias, dado que as mesmas passaram a estar sempre presentes no nosso direito, impondo ao jurista que analisa o quadro jurídico relativo às Águas de Abastecimento e Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas a obrigatoriedade de, pelo menos, referir a sua existência.

Não me limitarei contudo a essa mera alusão às normas de direito comunitário que existem com interesse para a vida jurídica das Águas de Abastecimento e Saneamento em Zonas Costeiras Turísticas, pelo que esta matéria não se poderia considerar como uma simples parte do "estado da arte", mas antes assumiria sempre qualidade diferente de "tema específico" abordado.

Para além do apuramento do direito comunitário existente em sede de Águas de Abastecimento e Residuais em Zonas Costeiras Turísticas, apresentar-se-á ainda uma análise do nível de obrigatoriedade para as entidades nacionais dos comandos normativos comunitários e, fundamentalmente, dos mecanismos jurídicos idóneos a inserir eficazmente no nosso direito interno, o direito comunitário obrigatório naquele sector do Saneamento Básico. Tais conclusões passarão pelo estudo de certos conceitos gerais relativos à ordem jurídica das Comunidades Europeias, quer pelo facto de sem os mesmos o conhecimento daquelas questões não ficar completo, quer pelo interesse que poderão ter como bases gerais para ulteriores contactos inevitáveis com a vida jurídica comunitária, por parte dos técnicos presentes nas Jornadas.

3 - CONCLUSÃO

Não queria acabar este Preâmbulo sem louvar o desígnio das II Jornadas Técnicas da APRH de promover o intercâmbio de conhecimentos entre profissionais de diferentes formações, nomeadamente entre engenheiros e juristas, dado que cada vez mais se torna imperioso que ambos se completem na edificação de um sistema jurídico que sirva em primeira mão o progresso técnico e a qualidade de vida do nosso país.

Podendo parecê-lo, estas palavras não são de todo falsas, dado que de tal modo é inovadora a iniciativa de juntar aqueles dois ramos profissionais que a resposta à mesma ainda não foi positiva, facto que é ilustrado pela total ausência de comunicações de âmbito jurídico nestas Jornadas.

Caberá contudo insistir em experiências análogas, pelos benefícios que tal interdisciplinariedade poderá trazer à elaboração da produção normativa nacional, de carácter técnico, a qual é na maior parte das vezes esquecida, como sucede em sectores vitais como o do Saneamento Básico.

CAPITULO I

O "ESTADO DA ARTE"

1 - INTRODUÇÃO

Para além dos problemas de ordem genérica que se levantam em zonas costeiras turísticas em matéria de água de abastecimento e de águas residuais, estas zonas oferecem particularidades várias, provenientes quer da sua qualidade de vizinhas do mar, o que lhes traz preocupações especiais em matéria de protecção das actividades marítimas, quer da sua qualidade turística, a qual gera uma acentuada necessidade de manter o grau de qualidade quer das águas de consumo quer das águas de ba nho.

Estas especificidades dão obrigatoriamente origem a que a questão do controle da poluição marítima de origem telúrica, a qual se estima hoje em dia ser 90% da poluição marítima (Roseta, H., 1985), gane uma importância crucial naquelas zonas, ao lado de outro tipo de problemas comuns, em matéria de qualidade das águas.

Por esta razão, será aqui dado às questões jurídicas que de mais perto se prendam com estas particularidades um relevo diferente daquele que merecerão os problemas de ordem genérica, não deixando estes con tudo de ser tratados.

Outra nota importante antes de iniciar este capítulo é a de que não causará certamente estranheza o facto de se pôr a tónica nos pontos dedicados à produção normativa municipal, dado que em matéria de ges

tão da qualidade das águas é daquelas entidades autárquicas que dependem quase todas as decisões, estando os órgãos legislativos centrais relegados para a inércia em matéria de elaboração de leis-quadro no sector.

2 - O QUADRO NORMATIVO EXISTENTE

2.1 - O SANEAMENTO BÁSICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Nem a versão inicial de 1976 nem a versão revista de 1982 da Constituição Portuguesa contêm qualquer alusão directa ao sector do Saneamento Básico, apesar de ambas consagrarem no artigo 66º como um direito social o direito ao ambiente e qualidade de vida, do qual é condição indispensável a existência de um Saneamento Básico exemplar. "Todos têm", segundo o mesmo, "direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender". São ainda neste artigo incumbidas ao Estado diversas tarefas no sentido de conseguir transformar esse direito numa realidade, como são exemplo, prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e promover o aproveitamento nacional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.

Sem nunca ser referido expressamente o Saneamento Básico, está o mesmo implícito em todos estes desígnios, dado que sem o mesmo o ambiente ecologicamente equilibrado e a estabilidade ecológica resultariam em óbvias hipocrisias.

Contudo, a revisão constitucional de 1982 veio dar incremento à sadia preocupação em preservar os recursos naturais, tendo introduzido

ao artigo 9º uma nova tarefa fundamental do Estado, consistindo em "(...) defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais" (Cfr. al. e) do artº 9º da CRP).

Outra alteração da Constituição Portuguesa operada por aquela revisão que através de análise subtil vem servir o sector do Saneamento Básico é o facto de o poder regulamentar das autarquias locais, previsto no artº 242º, ter deixado de ser, na redacção da Constituição revisita, apanágio das assembleias.

As câmaras municipais têm hoje constitucionalmente permitida a sua competência para também elaborarem regulamentos, o que em matérias da sua competência lhes permite uma maior mobilidade e celeridade na criação de normas jurídicas que as regulem (Cfr. artº 242º da CRP).

Este facto resulta de grande importância em casos pontuais relacionados com o sector do Saneamento Básico, matéria que não compete aqui desenvolver (V. ponto 5 deste capítulo). Ainda no âmbito constitucional, resta dizer que as "bases do sistema de protecção da natureza e do equilíbrio ecológico (...)" fazem parte da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (Cfr. alínea g), nº 1 do artº 168 da CRP), o que quer dizer que esta pode delegar ao Governo, através de autorização legislativa, poder para legislar nessa matéria.

Concluindo, só indirectamente o Saneamento Básico é referido na Lei Fundamental do direito português, incluindo-se no mesmo a questão das águas de abastecimento e residuais, através de preceitos que consagram a defesa dos recursos naturais e a luta contra a poluição, tendo a revisão constitucional trazido algumas alterações benéficas ao sector,

ainda que não de forma directa.

2.2 - AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Existem várias convenções internacionais ratificadas por Portugal com relevo para o regime das águas de abastecimento e saneamento em zonas costeiras turísticas.

Entre as mesmas, contam-se as seguintes Convenções Internacionais relativas à protecção do meio marinho:

- Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha Proveniente da Imersão a Partir de Navios, assinada em Oslo em 15 de Fevereiro de 1972, aprovada para ratificação por Portugal pelo Decreto 491/72 de 6/12;

- Convenção sobre a Intervenção no Alto Mar em Caso de Acidente que Provoque ou Possa a Vir a Provocar a Poluição por Hidrocarbonetos, assinada em Bruxelas em 1969, aprovada para ratificação por Portugal pelo Decreto 694/76 de 21/9;

- Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por operações de Imersão de Detritos e Outros Produtos, concluída em Londres em 29 de Dezembro de 1972, aprovada para ratificação por Portugal pelo Decreto 2/78 de 7/1;

- Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha de Origem Telúrica, assinada em Paris em 4 de Junho de 1974, aprovada para ratificação por Portugal pelo Decreto 1/78, de 7/1;

- Convenção para a Constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos, assinada em 1971, aprovada para ratificação por Portugal pelo Decreto 13/85, de 21/6.

Entre a assinatura destas importantes Convenções e a ratificação das mesmas por parte de Portugal medearam sempre alguns anos, por vezes largos, o que demonstra a morosidade com que os instrumentos internacionais se tornam reconhecidos no nosso país, para além da possibilidade de os seus comandos normativos nunca se tornarem realidade através de adequada regulamentação interna. São estes, contudo, entre outros, defeitos universalmente reconhecidos do direito internacional, provenientes de características intrínsecas ao mesmo, que em certos países se acentuam, como é o caso de Portugal, em que poucas são as Convenções Internacionais com tradução em direito interno.

Acontecimentos como o Decreto-Lei nº 216/85, de 28 de Junho, em matéria de normas sobre o enquadramento das actividades de armazenagem, recolha e queima de óleos usados em cumprimento de disposições devidas à Convenção de Londres de 1972, são excepção que confirma uma regra que em pouco beneficia o nosso país. Contudo, é este Decreto-Lei um exemplo legislativo recente da inserção em direito interno de disposições internacionais que contribui para a melhoria da qualidade das águas, nomeadamente em zonas costeiras turísticas.

2.3 - AS LEIS-QUADRO

Por leis-quadro entenderei aqui os diplomas de carácter legislativo - Leis ou Decretos-Leis - que funcionam como a base geral de um qualquer sistema jurídico existente sobre uma dada matéria.

Dotados de uma "Lei das Águas" cuja origem remonta à data de 10 de Maio de 1919, aprovada pelo Decreto nº 5787-41 e regulamentada pelo Decreto nº 62 de 20 de Dezembro do mesmo ano, ambos ainda parcialmente em

vigor, o mínimo que se poderá começar por dizer é que as leis-quadro no âmbito geral da gestão da qualidade das águas estão, a nível técnico, ultrapassadas e caducas.

Alterações posteriores àquela lei, como é exemplo o Decreto 468/71, de 5 de Novembro, que veio rever, actualizar e unificar o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico, no qual se incluem os leitos e as margens das águas do mar, tentaram reparar aquela situação; contudo carece-se hoje de uma lei-quadro capaz de responder às modernas preocupações em matéria de águas.

Palavras certas a este respeito profere o Dr. Tavarela Lobo no prefácio do seu livro "As águas no Direito Português e no Direito Comparado" (Coimbra, 1976): "A literatura nacional sobre o regime das águas continua a primar pela ausência quase total de estudos jurídicos, e nenhuns trabalhos têm sido publicados sobre política legislativa tendo por objectivo a tão necessária e urgente revisão e sistematização da matéria".

A terminar este ponto, não será demais frisar a ideia de que as mais importantes decisões legislativas no âmbito das águas públicas foram tomadas em 1919, pelo que os modernos conceitos de gestão da qualidade das águas não poderiam ter ainda presidido à sua elaboração. Esta realidade traz a certeza de que as leis-quadro naquele sector estão hoje, senão totalmente inadequadas, pelo menos a necessitar de uma rápida revisão que as modernize e torne aptas a servir os actuais desígnios no sector das águas, que passam essencialmente pela vertente qualitativa inexistente há cem anos.