

# Iniciativa Legislativa de Cidadãos ‘Rios livres’

## a. Fundamentação da iniciativa

São diversos os argumentos que justificam a necessidade de um enquadramento jurídico que proteja rios ou troços de rios livres nos quais não devem existir obstáculos, resultantes de obras hidráulicas, à livre circulação das águas, fauna e sedimentos.

Estes argumentos não são apenas de carácter ambiental., ainda que estes sejam os mais evidentes. De facto, o equilíbrio ecológico do rio e as funções ecológicas desempenhadas, da nascente até à foz, dependem da dinâmica fluvial. A perturbação da dinâmica fluvial pela construção de barragens transforma rios em lagos artificiais, prejudicando a qualidade das águas e perturbando gravemente os ecossistemas dependentes da circulação da água: em águas estagnadas, a oxigenação das águas diminui e a sua temperatura sobe, aumentando o risco de eutrofização; num habitat fluvial fragmentado por barragens, a deslocação de espécies migratórias, especialmente peixes, ao longo do curso dos rios é impossibilitada e as comunidades piscícolas e de invertebrados que ocorrem nos diferentes troços do rio ficam isoladas, reduzindo-se a diversidade genética. Em grandes albufeiras, além da perda significativa de áreas de habitat terrestre, ocorre uma fragmentação da paisagem, ao dificultar ou impedir o contacto entre as comunidades bióticas de cada margem da albufeira. Mais: a existência de um grande lago artificial favorece um microclima na região, gerando mais humidade e nevoeiro. Além da água que se perde por evaporação, pode afetar determinadas atividades económicas, sensíveis a estas variações, como a vitivinicultura. Nas imediações da foz, a dinâmica costeira é afetada pela redução da afluência de sedimentos ao litoral, o que leva ao recuo da linha de costa.

Adicionalmente, argumentos de ordem económica, de segurança jurídica, de coerência jurídica, e ainda argumentos de direito comparado, de direito da União Europeia e de direito nacional, apontam no mesmo sentido.

Argumentos económicos, para evitar que se realizem investimentos avultados com obras hidráulicas, como os que são exigidos pelo procedimento de avaliação de impacte ambiental, na realização de estudos que acabam por se revelar inúteis em virtude da ocorrência de valores ambientais da fauna ou da flora protegida que inviabilizam o projeto.

Argumentos de segurança jurídica, para reforçar a confiança dos investidores, ultrapassando a incerteza que resulta do risco de, após a seleção do local tecnicamente mais adequado, se defrontarem com a impossibilidade prática da sua concretização, em virtude da existência de espécies silvestres cuja proteção é prioritária ao nível europeu.

O melhor exemplo é a barragem de Padrocelos, no rio Beça, reprovada em junho de 2010 pela ocorrência do mexilhão *Margaritifera margaritifera*, depois de o investidor espanhol ter investido na elaboração do projeto e na realização do estudo de impacte ambiental do projeto.

Acrescem argumentos de coerência jurídica, resultantes da necessária articulação dos objetivos da Lei da Água (“evitar a continuação da degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos” e “promover uma utilização sustentável de água,

baseada numa proteção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis”<sup>1</sup>) com os princípios presentes na lei de conservação da natureza e biodiversidade, e aplicáveis “ao conjunto dos valores e recursos naturais presentes no território nacional e nas águas sob jurisdição nacional”<sup>2</sup>. Referimo-nos ao princípio da identificação (artigo 4 c), por força do qual deve ser promovido o conhecimento, a classificação e o registo dos valores naturais que integram o património natural, e ao princípio da proteção, por força do qual importa desenvolver uma efetiva salvaguarda dos valores mais significativos do nosso património natural, designadamente dos presentes nas áreas classificadas (artigo 4 f).

Mas também argumentos de direito comparado reforçam esta necessidade, considerando que outros países da Europa — Finlândia, Suécia, Noruega, Eslovénia e Espanha — têm sistemas de proteção jurídica de rios ou troços de rios e programas de remoção de barragens inúteis<sup>3</sup> e que esta é uma preocupação que tem vindo cada vez mais a ser debatida em vários quadrantes do Globo.

Argumentos de direito da União Europeia, por seu turno, apontam no sentido da necessidade do enquadramento referido, uma vez que a Diretiva Quadro da Água exige que os Estados tudo façam para a melhoria do estado dos ecossistemas<sup>4</sup>.

Por fim, dará este enquadramento cumprimento à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030<sup>5</sup>, que visa promover o reconhecimento do valor e melhorar o estado de conservação do património natural, nomeadamente através da recuperação de habitats e ecossistemas.

Esta é uma área, portanto, em que a Assembleia da República deve estabelecer uma regulamentação que imponha especiais deveres de ponderação e de proporcionalidade ecológica na decisão de novas iniciativas que possam colocar em causa a livre circulação das águas, dados os nefastos efeitos ambientais, sociais e económicos que delas decorrem. Tal ponderação deverá levar à identificação de Zonas de Proteção da Conectividade Ecológica e da Dinâmica Hidrológica para salvaguardar a dinâmica hidrológica e assegurar a conectividade ecológica.

Nessa ponderação, há que ter em consideração que há várias alternativas viáveis a intervenções que obstruam ou dificultem a conectividade dos cursos de água, designadamente do ponto de vista energético, agroalimentar ou industrial, devendo aquelas ser adequadamente exploradas, procurando a máxima satisfação dos objetivos de proteção e promoção ambiental.

Caso assim não se estabeleça, corre-se o risco de continuarem a ser adotadas decisões que não são devidamente ponderadas, nem amplamente participadas, com os custos ambientais, sociais, económicos, financeiros e políticos daí inerentes. Custos estes, resultantes seja da execução de intervenções deficientemente fundamentadas, seja da sua suspensão ou

---

<sup>1</sup> Artigo 1º n.º 1 a) e b) da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, sucessivamente alterada, por último pela Lei n.º 44/2017 de 19 de junho.

<sup>2</sup> Decreto-lei n.º 142/2008, de 24 de julho, alterado duas vezes, por último pelo Decreto-lei n.º 42-A/2016 de 12 de agosto.

<sup>3</sup> Tobias Schäfer, *Legal Protection Schemes for Free-Flowing Rivers in Europe*, Living Rivers Foundation, The Nature Conservancy, 2019.

<sup>4</sup> Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018 de 5 de julho.

inexecução nos casos que se encontrem em tramitação ou já aprovados, podendo, nestes casos, convocar a responsabilidade do Estado português.

Com a presente iniciativa não se procede à alteração de quaisquer diplomas existentes, apenas se exige que a sua concretização seja feita em termos procedimental e substancialmente adequados, de acordo com os imperativos de proporcionalidade ecológica e de participação dos cidadãos nas decisões que têm claros impactos intergeracionais.

Acresce que a Iniciativa Legislativa de Cidadãos “Rios Livres” cumpre todos os requisitos para ser apresentada, por não violar a Constituição ou os princípios nela consignados. Pelo contrário, dela dimana um entendimento conforme com os princípios que presidem ao desenvolvimento sustentável que encontra claro apoio na Constituição da República Portuguesa.

Do mesmo modo, dela resulta também uma definição concreta do sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, modificações essas que são congruentes, senão mesmo exigidas, por um Estado ambientalmente responsável que, não ignorando as exigências de crescimento económico e desenvolvimento social, as coloca em devida ponderação com uma perspetiva ambiental e de resposta às alterações climáticas com a qual o Estado Português se mostra politicamente comprometido ao nível internacional, europeu, transfronteiriço e nacional.

Por último, a Iniciativa não envolve, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado. Nem envolverá necessariamente quaisquer despesas ou diminuição de receitas. Pelo contrário, o que se visa é uma melhor tomada de decisão que terá impactos positivos também do ponto de vista político como financeiro.

#### **b. Texto da Iniciativa**

Considerando que a água não é um produto comercial, mas um património natural que deve ser protegido e defendido;

Considerando que a água é fundamental para a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade aquática e terrestre;

Considerando que a água doce representa uma ínfima percentagem de toda a água disponível no planeta, nos estados sólido, líquido ou gasoso;

Considerando que as águas interiores prestam serviços e desempenham funções de produção, de suporte, de regulação e culturais ao homem e aos ecossistemas;

Considerando que os serviços e funções ecossistémicas das águas interiores superficiais correntes — conhecidas como rios — dependem tanto da quantidade e da qualidade da água como da sua capacidade de se deslocar, interligando os ecossistemas aquáticos, terrestres e aéreos através do ciclo da água;

Considerando que a Diretiva Quadro da Água da União Europeia exige um compromisso inequívoco dos Estados-membros com a melhoria do estado dos ecossistemas aquáticos, e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, o que depende da interligação entre eles;

Considerando que há alternativas viáveis a intervenções que obstruam ou dificultem a conectividade dos cursos de água, designadamente do ponto de vista energético, agroalimentar

ou industrial, devem aquelas ser adequadamente exploradas procurando a máxima satisfação dos objetivos de proteção e promoção ambiental;

É proposta a seguinte lei de enquadramento da proteção da conectividade ecológica e da dinâmica hidrológica:

#### Artigo 1.º

##### Objetivos

A presente lei visa proteger a dinâmica hidrológica e assegurar a conectividade ecológica natural, biótica e abiótica, nos ecossistemas aquáticos e terrestres associados a massas de água interiores, superficiais e subterrâneas, incluindo águas de transição e águas costeiras.

#### Artigo 2.º

##### Princípio geral

1. A autorização da realização de projetos ou intervenções que afetem direta ou indiretamente as massas de água prejudicando a sua conectividade ecológica natural, estão sujeitos ao princípio da proporcionalidade ecológica, devendo fazer-se prova da sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.
2. A conectividade ecológica natural inclui a conectividade entre elementos bióticos (como espécies da fauna, da flora e microrganismos) e abiótica (como água ou elementos minerais), vertical (do ar para a água, o solo e o subsolo) ou horizontal (longitudinal, ao longo do curso de água, ou transversal, entre as margens da massa de água).
3. Na ponderação da proporcionalidade ecológica dos efeitos dos projetos ou intervenções são usados como critério as perdas de serviços e funções dos ecossistemas afetados.
4. Na ponderação dos benefícios sociais dos projetos ou intervenções serão considerados a sua segurança, utilidade e sustentabilidade.
5. Caso os projetos e intervenções não sejam adequados ou necessários ou os seus custos ecológicos, avaliados em função da perda de serviços e funções dos ecossistemas, excedam os benefícios sociais por eles alcançados, não podem ser autorizados.

#### Artigo 3.º

##### Avaliação de impacte ambiental

1. Os projetos, consistindo em obras de construção ou intervenções no meio natural e na paisagem que possam interferir de forma significativa na dinâmica fluvial e afetar a conectividade natural das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres a eles associados, são objeto de avaliação de impacte ambiental a fim de procurar alternativas que permitam evitar ou reduzir os impactes ambientais inevitáveis.
2. Em projetos de elevado interesse público, fundamentado em critérios cientificamente comprovados, e quando os impactes significativos na dinâmica fluvial e conectividade ecológica natural não sejam evitáveis nem suscetíveis de redução, pode admitir-se a adoção de medidas compensatórias tempestivas, proporcionais e efetivas de acordo com as boas práticas ao nível da União Europeia.

## Artigo 4.º

### Cursos de água e zonas adjacentes

1. A realização de intervenções nos cursos de água ou nas zonas adjacentes suscetíveis de interferir de forma direta na dinâmica fluvial e de afetar a conectividade ecológica natural, horizontal ou vertical, depende de uma análise dos riscos que compreenda a consideração de todos os efeitos laterais e dos impactes cumulativos a montante e a jusante, à escala da bacia hidrográfica.
2. O resultado da análise de riscos deve ser divulgado publicamente ficando disponível para participação pública, pelo prazo mínimo de 30 dias úteis, findo o qual a entidade responsável pela aprovação ou pela supervisão daquelas intervenções deve proceder a uma ponderação e tomada em consideração efetiva das participações recebidas.
3. São intervenções que afetam diretamente a conectividade ecológica as obras hidráulicas destinadas à correção, regularização ou canalização de cursos de água e ainda quaisquer obras que envolvam impermeabilização ou compactação de solos nos cursos de água ou nas zonas adjacentes, que obstruam parcial ou totalmente o curso de água ou segmentem as zonas adjacentes ou façam divergir a água do seu leito natural;
4. São exemplos de intervenções que afetam diretamente a conectividade ecológica os pesqueiros, canais, os transvases, as represas, os açudes, os diques, os tapumes, as eclusas, as presas, as barragens ou os empreendimentos de fins múltiplos.
5. Quando as intervenções nos cursos de água estejam sujeitas a procedimentos autorizativos, comunicativos, de execução ou de avaliação ambiental, a análise de riscos referida nos números anteriores pode ser integrada nesses procedimentos.

## Artigo 5.º

### Sustentabilidade do ciclo hidrológico

1. O governo procede a uma análise periódica e sistemática dos projetos e intervenções existentes, autorizados e planeados, a fim de avaliar ou reavaliar a sua sustentabilidade em função da proporcionalidade ecológica dos efeitos diretos ou indiretos na dinâmica hidrológica e na conectividade ecológica natural dos ecossistemas aquáticos e terrestres a eles associados.
2. Esta análise deve ser integrada no processo de elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica e associada ao ciclo de planeamento, devendo realizar-se pelo menos uma segunda avaliação intercalar, no meio do ciclo.
3. No prazo máximo de seis meses a contar da entrada em vigor da presente Lei, o Governo aprova e publica os critérios e indicadores que tomará em consideração na análise prevista no n.º 1 do presente artigo.
4. Todos os novos projetos ou intervenções autorizados, mas não executados, são suspensos até à publicação dos critérios e indicadores mencionados no número anterior, devendo ser reavaliados à luz dos mesmos critérios e indicadores.
5. No prazo máximo de dois anos e meio a contar da entrada em vigor da presente Lei, e em cada período similar subsequente, o Governo publica um Relatório em que

demonstre o tipo, número e resultados das análises que efetuou nos anos precedentes, indicando igualmente os resultados dessa avaliação, designadamente no que se refere ao tipo e número de projetos que foram rejeitados, não executados, desativados ou desmantelados.

#### Artigo 6.º

##### Zonas de Proteção da Conectividade Ecológica e da Dinâmica Hidrológica

1. O governo procede a uma análise sistemática das massas de água ou troços de massas de água cuja importância para a conectividade ecológica natural justifica a sua classificação como Zonas de Proteção da Conectividade Ecológica e da Dinâmica Hidrológica (ZPCEDH)
2. Nas Zonas de Proteção da Conectividade Ecológica e da Dinâmica Hidrológica:
  - a) Não é admitida a realização de projetos ou intervenções suscetíveis de prejudicar a conectividade ecológica natural;
  - b) Devem ser realizadas as intervenções necessárias destinadas a reforçar a conectividade ecológica natural.
3. As Zonas de Proteção referidas no n.º 1 funcionam como condicionantes ao planeamento, devendo ser delimitadas nos planos e programas territoriais incidentes sobre a sua área de intervenção.
4. No prazo máximo de dois anos e meio a contar da entrada em vigor da presente Lei, o Governo procede à delimitação, por Decreto-Lei, das Zonas de Proteção mencionadas no n.º 1, com a respetiva delimitação cartográfica, relatório de fundamentação e regulamentação legal.
5. A delimitação referida no número anterior deverá ser analisada e revista a cada dois anos e meio.