

Presidente do Governo Regional dos Açores

Rec. n.º 19/ A/2000

Proc.:R-375/99

Data:2000.03.02

Área: Açores

Assunto: AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS. QUALIDADE DA ÁGUA. CONSUMO PÚBLICO.

Sequência: Acatada

I- Nota prévia

Em 28/01/99 foi recebido um e- mail na Extensão da Provedoria de Justiça da Região Autónoma dos Açores no qual era apresentada uma reclamação relativa às consequências para a saúde pública resultantes do tratamento químico da água para consumo público. Nos termos da queixa, as Câmaras Municipais da Ribeira Grande e de Ponta Delgada teriam celebrado protocolos com entidades externas aos Municípios para o controlo da qualidade da água, os quais implicariam a instalação de equipamentos de tratamento químico. Ainda segundo o texto da reclamação, estes protocolos desrespeitariam a disciplina constante do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, uma vez que na fixação dos valores normativos aplicáveis não teriam sido ouvidas as autoridades de saúde e de ambiente.

Numa das comunicações que o reclamante dirigiu à Provedoria de Justiça é feita uma afirmação que deve ser desde já respondida. Com efeito, sobre a questão do incumprimento das disposições do Decreto- Lei n.º 236/98, o interessado manifesta o seu desagrado insurgindo- se contra a democracia "nesta República das bananas". Não sendo determinante para a instrução do presente processo o conhecimento da opinião do queixoso sobre o funcionamento das Instituições da democracia portuguesa importa contudo chamar a atenção para a circunstância do incumprimento das obrigações que incumbiam aos Estados membros da então Comunidade Económica Europeia por força do Tratado CEE - designadamente por não terem feito a transposição para as respectivas ordens jurídicas internas da Directiva 75/440/ CEE, do Conselho, de 16 de Junho(1) - ter motivado diversos processos de acção por incumprimento desencadeados pela Comissão das Comunidades Europeias contra Estados membros(2). Com efeito, a situação reclamada encontra paralelo em muitas outras ordens jurídicas da União Europeia o que, não sendo causa justificativa para a não transposição da Directiva 75/440, torna desajustada a afirmação proferida.

Não obstante, é inquestionável a procedência da reclamação no que concerne à imperiosa necessidade de ser dado cumprimento às disposições do Decreto- Lei n.º 236/98, quer a nível nacional quer a nível regional, nos termos que a seguir se expõem.

II- Introdução

No âmbito da instrução do processo foram colhidas as informações prestadas pelo senhor Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande (ofício n.º.../99) e pelo senhor Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada (ofício n.º.../99). Tendo ainda presente a disciplina contida no Decreto- Lei n.º 236/98 de 1 de Agosto, diploma cujo objectivo consistia no estabelecimento de "normas, critérios e objectivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos" (artigo 1º), foram solicitados à senhora Directora Regional do Ambiente esclarecimentos relativamente:

- a) ao estado em que se encontrava o procedimento de adaptação previsto no artigo 81.º, n.º 1, do diploma supra citado;
- b) à fixação, para os locais de colheita de amostras, os valores aplicáveis às águas superficiais (Capítulo II do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, água para consumo humano);
- c) à definição da lista dos sectores alimentares em que a salubridade do produto final não é afectada pela qualidade da água utilizada;

- d) à definição dos valores para os parâmetros relativos a substâncias tóxicas e parâmetros microbiológicos e para outros parâmetros considerados como podendo afectar a salubridade dos produtos alimentares finais;
- e) à realização de análises destinadas à verificação da qualidade da água nos concelhos de Ponta Delgada e da Ribeira Grande;
- f) ao conhecimento pela Direcção Regional do Ambiente da realização de alguma acção de vigilância sanitária naqueles concelhos;
- g) à existência de elementos disponíveis relativos à certificação da qualidade dos materiais, substâncias e produtos químicos utilizados no tratamento da água e nos sistemas de abastecimento dos concelhos de Ponta Delgada e Ribeira Grande, em termos dos seus efeitos na saúde pública.

As informações facultadas pela Câmara Municipal da Ribeira Grande e pelos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada revelam a existência de mecanismos de controlo da qualidade da água dos sistemas de abastecimento público, ainda que o Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, não se encontre adaptado à Região.

Acrescidamente, Vossa Excelência remeteu-me a comunicação de 18/11/99, que deixo transcrita, e na qual dava conta das diligências realizadas junto de diversas entidades do seguinte teor:

- a) a Secretaria Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente está, nesta altura, a elaborar projecto de adaptação do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, à Região Autónoma dos Açores;
- b) irão ser, assim, brevemente fixados os valores aplicáveis às águas superficiais. Em relação ao disposto no Capítulo II, pode referir-se que a Direcção Regional do Ambiente irá exercer as competências que lhe estão atribuídas pelo Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, nomeadamente, procedendo à classificação, fixação de normas de qualidade e verificação da sua conformidade em relação às águas subterrâneas e superficiais destinadas à produção de água para consumo humano;
- c) a Direcção Regional do Ambiente desconhece alguma lista dos sectores alimentares em que a salubridade do produto final não é afectada pela qualidade da água utilizada. Foi a Direcção Regional do Ambiente informada pela Direcção- Geral de Saúde que a lista referida não tinha sido comunicada a esta entidade pelos serviços competentes do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (n.º 4 do artigo 20.º do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto);
- d) a Direcção Regional do Ambiente desconhece que estejam definidos valores para os parâmetros relativos a substâncias tóxicas e parâmetros microbiológicos e para outros parâmetros considerados como podendo afectar a salubridade dos produtos alimentares finais. Contactada a Direcção- Geral de Saúde, obteve-se a informação que os mesmos não deverão estar fixados uma vez que esta entidade não terá sido consultada pela Direcção- Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar. Contactada a Direcção- Geral do Ambiente obteve-se a informação que se desconhece o estabelecimento dos referidos valores, bem como da listagem referida na alínea anterior (n.º 4 e n.º 5 do artigo 21.º do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto);
- e) não temos, nesta altura, conhecimento, que existam elementos disponíveis relativos à certificação dos materiais, substâncias e produtos químicos nos sistemas de abastecimento dos concelhos de Ponta Delgada e da Ribeira Grande, em termos dos efeitos na saúde pública. Contactadas a Direcção- Geral do Ambiente e Direcção- Geral de Saúde obteve-se informação que desconheciam uma eventual consulta do Instituto Português da Qualidade (n.º 3 do artigo 25.º do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto).

III- Exposição de motivos

O presente processo é relativo à qualidade da água (nos termos definidos no artigo 1.º do Decreto- Lei n.º 236/98), na Região Autónoma dos Açores. Mas, como resultará evidente ao longo da Recomendação que agora formulo, a observância nos Açores das disposições daquele diploma não pode, em muitos casos, ser desassociada do cumprimento das mesmas pelas entidades cuja actuação ocorre no âmbito nacional. A este propósito vejam-se os casos, na matéria relativa à água para consumo humano, do exercício das competências por parte da Direcção- Geral de Saúde [artigos 7.º, n.º 5; 10.º, n.º 6; 11.º, n.º 1; 19.º; 20.º, n.º 4; 21.º, n.ºs 2 e 4; 22.º, n.º 1, alínea a); 23.º, n.º 3; 24.º, n.º 1; 25.º, n.º 3; 29.º, n.º 4; 30.º, n.º 1], da Direcção- Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar (artigos 21.º, n.ºs 4 e 5) e do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (artigos 16.º, n.º 5 e 20.º, n.º 4).

Por este facto, decidi - a par da formulação desta - dirigir uma Recomendação a Sua Excelência o Ministro do Ambiente no sentido de ser dado cumprimento integral às disposições relativas à qualidade das águas e, em

especial, à adopção das disposições necessárias ao cumprimento da Directiva 75/440/ CEE, do Conselho, de 16 de Junho, e da Directiva 79/869/ CEE, do Conselho, de 9 de Outubro(3).

Não obstante Vossa Excelência ter dado conta de estar em curso o procedimento de adaptação do normativo constante do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, a circunstância de terem já decorrido mais de 18 meses desde a entrada em vigor deste diploma não permite considerar a situação reclamada em fase de resolução. Diferentemente, existe um acentuado atraso na aprovação dos mecanismos normativos que permitirão a salvaguarda da qualidade da água para consumo humano nos Açores. E esta circunstância é agravada pelo facto dos órgãos próprios do Governo da Região Autónoma dos Açores terem sido ouvidos no âmbito do processo de elaboração do Decreto- Lei n.º 236/98. Lembro a este propósito que por ocasião do debate na Assembleia da República da proposta de Lei n.º 300/ I apresentada pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores - a qual deu origem à Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto (Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma dos Açores) - tive ocasião de defender que o artigo 27.º (então relativo às matérias de interesse específico da Região) deveria ser "interpretado não em função da competência legislativa dos órgãos de Governo próprio da Região, mas sim em função da cooperação dos órgãos de soberania com os órgãos regionais"(4): assim, existiria um elenco de matérias sobre as quais as Regiões tinham o direito de ser ouvidas quando se preparasse legislação no seio dos órgãos de soberania. Entre outras consequências, esta audição permite dar conhecimento aos órgãos competentes das Regiões Autónomas da necessidade de se iniciarem os procedimentos de adaptação quando necessários.

A demora na aprovação dos diplomas de adaptação das leis gerais da República é susceptível de constituir um esvaziamento(5) do exercício da competência própria dos órgãos de soberania. Como já referiu o TC, "o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados"(6). E compreende- se que assim seja:

Mas a injustificada demora na adaptação orgânica da lei geral da República, quando necessária, cria, na prática, um vazio normativo no arquipélago dos Açores ou no arquipélago da Madeira, ou em ambos. Com efeito, é prática habitual a aprovação de leis gerais da República que - ao mesmo tempo que disciplinam determinadas matérias revogam as normas que até essa data as regulavam - dispõem que nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira devem ser aprovados diplomas regionais que procedam à adaptação à estrutura própria das respectivas administrações regionais autónomas. Nestas situações, entre a data da entrada em vigor de uma lei geral da República e a data da aprovação do diploma regional de adaptação, verificar- se- á um vazio normativo resultante da inexecuibilidade nas Regiões Autónomas das leis gerais da República que pressupõem a adaptação dos respectivos normativos tendo em atenção os órgãos, serviços ou entidades integradas nas Administrações Autónomas.

A questão que aqui se levanta aproxima- se da distinção entre regras autónomas e não autónomas(7) . Aquelas são as que têm por si um sentido completo, ao passo que estas só o obtêm em combinação com outras regras. E dentro desta última categoria, as disposições das leis gerais da República cuja aplicação nas Regiões Autónomas pressupõem um diploma de adaptação parecem configurar regras remissivas na medida em que "o seu sentido completo só se obtém através do exame de outra regra, para que a regra remissiva aponta"(8). Tomemos o caso do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto. O artigo 81.º, n.º 1 dispõe que "o regime do presente diploma aplica- se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, a introduzir em diploma regional adequado". Do mesmo passo, o Decreto- Lei n.º 236/98 revogou, entre outros, o Decreto- Lei n.º 74/90, de 7 de Março. Temos pois que:

- a) após a vacatio legis o Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, entrou em vigor;
- b) o Decreto- Lei n.º 74/90, de 7 de Março, foi expressamente revogado;
- c) desde a entrada em vigor, e até hoje, o Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, vigora na Região Autónoma dos Açores carecendo de adaptações.

Então, sabendo- se que compete às DRA, em colaboração com o INAG, proceder ao inventário e classificação das áreas superficiais destinadas à produção de água para consumo humano (artigo 6.º, n.º 2) e tendo presente

uas águas superficiais destinadas a produção de água para consumo humano (artigo 6.º, n.º 2) e tendo presente que a autorização para captação de água superficial destinada à produção de água para consumo humano pressupõe que ocorra a prévia classificação das águas superficiais onde se situa o local de captação e a fixação dos valores normativos [artigo 6.º, n.º 3, alínea a)]; que o esquema de tratamento proposto seja adequado à classificação das águas superficiais onde se situa o local de captação [artigo 6.º, n.º 3, alínea b)], então não pode deixar de se concluir que, não estando feita a classificação e o inventário jamais pode ser autorizada a captação de água superficial destinada à produção de água para consumo humano.

Mais: em rigor não está sequer expressamente determinado qual, ou quais, as entidades que na Região Autónoma dos Açores procedem ao inventário e classificação das águas superficiais. Na situação em apreço não será difícil concluir que tal competência é (ou virá a ser) da Direcção Regional do Ambiente; mas em outros casos o sentido completo do Decreto- Lei n.º 236/98 só se alcançará com a publicação do diploma regional de adaptação. Assim, na Região Autónoma dos Açores a protecção do meio aquático e a melhoria da qualidade das águas (designadamente para produção de água para consumo humano) só será efectivamente consagrada na data da entrada em vigor do diploma que procederá à adaptação do Decreto- Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto.

Importa pois conhecer com exactidão quais os aspectos cuja estrutura própria da Administração Regional dos Açores imporá que sejam adaptados em cumprimento do disposto no artigo 81.º, n.º 1. A leitura do n.º 2 desta disposição revela, desde logo, que as comunicações à Comissão Europeia constituem incumbência do Instituto da Água ou da Direcção- Geral do Ambiente (através do Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente) cabendo aos serviços e organismos da Administração Regional a simples remessa da informação às entidades nacionais; mas em muitas outras situações não resulta com clareza se deverá ocorrer a adaptação. A título de exemplo, não está isentos de dúvidas os procedimentos de vigilância sanitária (que devem ocorrer a par do controlo de qualidade assegurado pelas entidades distribuidoras de água): que entidade, ou entidades, exercerão nos Açores as competências próprias da Direcção- Geral de Saúde? E quem realizará os programas de inspecção genericamente a cargo da Inspecção- Geral do Ambiente?

Mas é necessário, paralelamente, dotar as entidades da Administração Regional dos meios necessários ao cumprimento das novas tarefas que, em virtude da aprovação desta nova disciplina jurídica, lhes incumbem. Com efeito, a efectiva aplicação da disciplina jurídica constante do Decreto- Lei n.º 236/98 impõe o cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 81.º.

Assim, deve ser assegurada a necessária prioridade na aprovação das normas que consubstanciem a adaptação à estrutura própria da Administração Regional dos Açores. Do mesmo passo, devem ser fixados os valores aplicáveis às águas superficiais; mas ainda que esses valores não se encontrem definidos, importa reter que - nos termos do disposto no artigo 7.º n.º 3 - "os valores normativos (...) não poderão ser menos rigorosos do que os correspondentes VMA(9) do anexo I para a categoria de águas atribuída nos termos do n.º 2 do artigo 6.º"(10). Assim, existem já critérios máximos fixados os quais devem ser obedecidos.

Por fim, não posso deixar de manifestar o entendimento de que a divulgação pública dos elementos relativos à qualidade da água nos sistemas de abastecimento para consumo humano nos Açores constitui, para além do cumprimento das normas que disciplinam a informação em matéria de ambiente, o único meio eficaz de permitir a avaliação generalizada do grau de cumprimento da legislação em vigor nesta matéria. A este propósito permito- me chamar a atenção para as informações recolhidas, e publicamente difundidas, pela Direcção- Geral do Ambiente relativamente à Qualidade da Água para Consumo Humano no Continente português(11). Uma análise superficial dos parâmetros verificados permite compreender a importância destas acções de controlo.

Com efeito, os parâmetros analisados dividem- se em três grupos, atendendo à frequência das amostragens. O primeiro grupo, denominado G 1, diz respeito aos parâmetros com frequência de colheita mais elevada. Neste, os parâmetros analisados são organolépticos (em relação aos quais os consumidores revelam uma especial sensibilidade e cuja apreciação pode ser feita sem recurso a aparelhos tecnológicos mas somente com os sentidos: a vista, o sabor, o tacto e o olfacto) quando verificam a cor, a turvação, o cheiro e o sabor, e microbiológicos (que revelam indicadores de perigos imediatos para a saúde pública e cuja presença pode ser variável ao longo do tempo e está dependente de uma desinfectação eficaz e controlada) quando ponderam os coliformes totais, os coliformes fecais, os estreptococcus fecais, os clostrídios sulfito- reductores, os germes

totais a 22° C e os germes totais a 37° C.

No segundo grupo, G 2, a frequência de amostragem é inferior à do G 1 e apura indicadores da qualidade da água e do bom funcionamento dos sistemas de tratamento utilizados. São os parâmetros físico-químicos: temperatura, pH, condutividade, cloretos, sulfatos, sílica, cálcio, magnésio, sódio, potássio, alumínio, dureza total, sólidos dissolvidos totais, oxigénio dissolvido e dióxido carbono livre.

No grupo G 3, a frequência de amostragem é mais baixa uma vez que revela os parâmetros cuja presença na água não varia muito ao longo do tempo. Atende às substâncias indesejáveis (as quais, em princípio e como o nome indica, somente podem trazer alguns inconvenientes para os utilizadores): cloro residual, nitratos, nitritos, azoto amoniacal, azoto kjedahl, oxabilidade, carbono orgânico total, sulfureto de hidrogénio, ferro, manganês, cobre, zinco, fósforo, fluoretos, cobalto e sólidos suspensos totais, e às substâncias tóxicas (substâncias cuja presença na água se pode traduzir, em determinadas concentrações, em situações de toxicidade): arsénio, cádmio, cianetos, crómio, mercúrio, níquel, chumbo, antimónio, selénio e hidrocarbonetos policíclicos.

Revela-se, pois, absolutamente urgente a definição de métodos de medida e frequência das amostragens e da análise das águas superficiais da Região Autónoma dos Açores destinadas à produção de água potável (pese embora esta definição apenas se justificar, em obediência ao princípio do interesse específico regional, se forem fixados parâmetros mais restritos que os impostos a nível nacional), bem como a aprovação de um plano de acção para o saneamento das águas superficiais dos Açores.

Pelas razões que deixei expostas, RECOMENDO

- que seja assegurada, com urgência, a adaptação à Região Autónoma dos Açores do Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto;
- que seja elaborado um plano de acção para o saneamento das águas superficiais na Região Autónoma dos Açores;
- que seja assegurada, na Região Autónoma dos Açores, a elaboração de um relatório anual relativo ao controlo efectuado pelas entidades que gerem os sistemas de distribuição de água para consumo humano que permita aferir o grau de cumprimento da respectiva legislação;
- que a Direcção Regional do Ambiente, bem como todas as outras estruturas regionais que actuam no âmbito do controlo da qualidade da água, sejam dotadas dos necessários meios técnicos e humanos para o cabal exercício das suas competências.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL

(1) JO L 194, p.26.

(2) Cf., por todos, Acórdão do T. de Justiça de 11/06/91 (processo n.º 290/89), que declarou que o Reino da Bélgica faltou às obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE ao não comunicar as medidas adoptadas para dar cumprimento às Directivas 75/440 e 79/869, do Conselho.

(3) JO L 271, p. 44.

(4) Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.º 70, de 26/06/80, p. 3381 cit. no Acórdão TC n.º 583/96, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 239, de 15/10/96, p. 14472.

(5) A expressão tem sido utilizada pela jurisprudência do TC a propósito, entre outras, da questão da realização do interesse específico regional e do seu confronto com a competência do Governo da República.

(6) Acórdão do TC, n.º 235/94, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 101, de 02/05/94, p. 2153.

(7) OLIVEIRA ASCENSÃO, O Direito - Introdução e Teoria Geral, 3.ª edição, Fund. Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1983, p. 436.

(8) Ibidem, p. 437.

(9) De acordo com o disposto no 59) do artigo 3.º, valor máximo admissível - valor de norma de qualidade que não deverá ser ultrapassado.

(10) Que dispõe que "compete à DRA, em colaboração com o INAG, proceder ao inventário e classificação das águas superficiais destinadas à produção de água para consumo humano quanto à sua qualidade ()"

das águas superficiais destinadas à produção de água para consumo humano quanto à sua quantidade (...).

(11) Note-se que os últimos dados difundidos ainda respeitam às regras de verificação da qualidade da água impostas pelo Decreto- Lei n.º 74/90, de 7 de Março.