



ATIVIDADE DA REGIÃO AUTÓNOMA  
IDENTIFICADO, NUMERE-SE E

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Deixa à Comissão:

PUBLIQUE-SE

C.A.P.A.T.

*Gabinete do Presidente*

Para parecer até 2010/07/21

2010/07/22

O Presidente,

Exmo. Senhor,  
Chefe de Gabinete de S.Exa. o Presidente  
da Assembleia Legislativa Regional dos Açores

Para efeitos do nº 2 do Artº 229º da Constituição da República Portuguesa e do artº 142º do Regimento da Assembleia da República, encarrega-me Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de enviar cópia da seguinte Iniciativa:

- PROJECTO DE LEI 321/XI - "SALVAGUARDA MONOPÓLIOS NATURAIS NO DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO",

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DE GABINETE

(Eduardo Ambar)

Palácio de S. Bento, 24 de Junho de 2010

XI-GPAR-785/10-pc

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	<u>2652</u> Proc. Nº <u>02.08</u>
Data:	<u>10/07/10</u> Nº <u>63/IX</u>

*Palácio de S. Bento - 1249-068 Lisboa*

Entrado na Mesa às 12 H 45  
Data 10/06/10

O Secretário da Mesa,



Bloco de Esquerda  
Grupo Parlamentar

ADMITIDO. NUMERE-SE  
E PUBLIQUE-SE  
Baixa à 6.ª Comissão

24/6/10  
O PRESIDENTE,

Quina A-4,

72

## PROJECTO DE LEI N.º 321/XI

### SALVAGUARDA MONOPÓLIOS NATURAIS NO DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO

#### *Exposição de motivos*

A Constituição da República Portuguesa estabelece, no seu artigo 84.º 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”.

Esta norma sucede a outras, abandonadas por revisões constitucionais sucessivas, que definiram a impossibilidade de privatização de alguns sectores 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, posto que este era determinado pela Constituição, que posteriormente retirou qualquer referência dessa natureza. 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 projecto 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 84<sup>º</sup> da CRP), sectores 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.

Há duas razões fundamentais para a adopção 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 sob 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 accionistas 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 definidos, desde John Stuart Mill, como os sectores da economia em que os custos de instalação ou as barreiras à entrada são demasiado elevados dados os custos de instalação de capital, e onde se garantem economias de escala que permitem custos marginais reduzidos pelo acréscimo de cada consumidor, não existe nem pode existir

concorrência nestes sectores. Assim acontece com as redes de distribuição da energia eléctrica de alta tensão, com os aeroportos ou com outros sectores.

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 projecto de lei contraria essa lógica e impõe-se contra ela, por razões de transparência económica como por razões de protecção dos consumidores.

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.

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.

Na definição dos bens que constituem o domínio público do Estado, ou das regiões autónomas e das autarquias, o presente projecto de lei retoma as definições propostas pela

Proposta de Lei 256/X, que foi apresentada mas caducou com o final da legislatura anterior. Essa Proposta suscitou justificada oposição dado considerar a privatização da exploração desses bens, o que o presente projecto 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 projecto de lei:*

## **Artigo 1.º**

### **Objecto**

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

## **Artigo 2.º**

### **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;

*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 extracção, tratamento e distribuição de água para o consumo público;

*d)* As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;

*e)* O espaço pelo qual podem propagar-se as ondas radioeléctricas;

*f)* Os depósitos minerais, os recursos hidrominerais 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 exclusão

das águas de nascente e das massas minerais, tais como rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;

g) Os jazigos de petróleo, identificados no Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de Abril, e de gás natural;

h) Os portos artificiais e docas de interesse público, situados no território do continente;

i) 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 redacção 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 respectivos municípios, bem como os bens que com elas estão material ou funcionalmente ligados ou conexos, designadamente acessórios e obras de arte;

l) Os monumentos classificados como bens de interesse nacional que sejam propriedade do Estado;

m) Os bens culturais móveis integrantes dos arquivos e bibliotecas do Estado ou dele dependentes;

n) 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;

o) Os bens de interesse cultural relevante provenientes da realização de trabalhos arqueológicos nos termos da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro;

p) 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;

q) As obras e instalações das forças e serviços de segurança, as respectivas infra-estruturas de comunicações próprias e sistemas de vigilância costeira, bem como o equipamento de segurança de natureza e durabilidade equivalentes e as infra-estruturas relevantes de protecção civil, a definir nos termos do n.º 1.

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

a) As barragens de utilidade pública;

- b) As infra-estruturas 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 infra-estruturas ferroviárias afectas 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 infra-estruturas 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 eléctrica de alta e altíssima tensão;
- g) A rede de infra-estruturas do serviço de distribuição postal.

4 - Para efeitos do número anterior, considera-se que existe um monopólio natural no serviço público quando se trate de bens ou empresas detidas pelo Estado cujas actividades de produção e distribuição de bens ou serviços sejam únicas no país, ou dominantes no respectivo 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 excepção 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 afectos 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 extracção, 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 protecção 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**

Apenas 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 objecto 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 susceptíveis de aquisição por usucapião.

**Artigo 7.º**

**Impenhorabilidade**

Os bens do domínio público são absolutamente impenhoráveis.

**Artigo 8.º**

**Entrada em vigor**

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

Assembleia da República, 18 de Junho de 2010.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,

Francisco Louçã  
Feliciana Azevedo  
Pedro Filipe Gomes  
Palmau Henriques  
Helena Pinto  
J. Manuel Sousa  
Pedro Soares  
Luís Jorge Domingos

Francisco Louçã  
Soares  
Palmau Henriques  
Jorge Soares  
Luís Jorge Domingos