



As limitações ao direito de propriedade privada no Domínio Público Marítimo

Catarina Moreira de Lima

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Dissertação de Mestrado em Direito – Ciências Jurídico-Administrativas

Trabalho realizado sob a orientação do Professor Doutor António Francisco de Sousa

Porto, julho de 2015

Sumário

Sumário	1
Resumo	2
Lista de abreviaturas	3
Introdução	4
I. O Domínio Público	6
1.1. O Domínio Público	6
1.1.1. Evolução histórica do Domínio Público em Portugal	6
1.1.2. Enquadramento histórico do Domínio Público em França e em Itália	8
1.1.3. Caracterização do Domínio Público	10
1.1.4. Águas públicas e águas particulares	15
1.2. A separação das águas entre o Domínio Público Hídrico e o Domínio Público Marítimo. 16	
1.2.1. O Domínio Público Hídrico.....	16
1.2.1.1 Titularidade do Domínio Público Hídrico	17
1.2.2. O Domínio Público Marítimo.....	19
1.2.2.1. Titularidade do Domínio Público Marítimo	22
II. Utilização dos recursos hídricos	25
2.1. Enquadramento legislativo da utilização dos Recursos Hídricos	25
2.2. Classificação dos usos	25
2.3. Natureza jurídica dos usos privativos.....	28
2.4. Poderes e garantias dos particulares enquanto utentes privativos de bens do DPM	30
2.5. Títulos de utilização e exploração privativa do Domínio Público Marítimo.....	32
2.6. Breve referência ao regime económico e financeiro e ao regime contraordenacional da utilização dos Recursos Hídricos	36
III. O direito de propriedade privada e o Domínio Público Marítimo	38
3.1. (Des)afetação dos bens do Domínio Público.....	38
3.2. O reconhecimento da propriedade privada de terrenos no Domínio Público Marítimo	43
3.3. As limitações ao direito de propriedade privada dos terrenos no Domínio Público Marítimo ..	48
3.4. Delimitação do Domínio Público Hídrico	55
Conclusão	57
Bibliografia	59

As limitações ao direito de propriedade privada no Domínio Público Marítimo

Resumo

O trabalho que aqui nos propomos desenvolver tem como objetivo estudar em que medida o direito de propriedade privada dos titulares de terrenos inseridos no Domínio Público Marítimo se encontra condicionado.

Visa-se, assim, analisar o regime jurídico do Domínio Público, com particular destaque para o Domínio Público Marítimo, e explicitar em que termos pode ser concedida a utilização privativa dos recursos hídricos. Posteriormente, analisaremos de que forma se obtém o reconhecimento da propriedade privada de terrenos submetidos ao estatuto dominial e em que medida eles se encontram onerados por servidões administrativas e restrições de utilidade pública. Por fim, concluímos o presente trabalho atentando ao paradigmático caso da praia de Armação de Pêra.

Palavras-chave: Domínio Público; Domínio Público Marítimo; Propriedade Pública e Propriedade Privada

Abstract

The purpose of the present work is to study the extent to which private property rights of land holders in Maritime Public Domain are affected.

Therefore, we aim to analyse the Public Domain legal regime, with particular emphasis on the Maritime Public Domain. In addition to that, we will explain in which terms and conditions may be granted the private use of water resources. Subsequently we will provide an analysis the proper procedure in which the private ownership of the land, subject to the official ownership status is conceive; and as well, to what extent they are burdened by administrative servitudes and public utility restrictions.

Lastly, we conclude this study with an analysis to the paradigmatic case study of Armação de Pêra beach.

Keywords: Public Domain; Maritime Public Domain; Public Property and Private Property

Lista de abreviaturas

APA	Agência Portuguesa do Ambiente
AR	Assembleia da República
CC	Código Civil
Cfr.	Confrontar
CPC	Código de Processo Civil
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
DPH	Domínio Público Hídrico
DPM	Domínio Público Marítimo
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP
LMPAVE	Linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais
N.º	Número
P./ PP.	Página/Páginas
PGR	Procuradoria-Geral da República
V.g.	<i>Verbi gratia</i>
SS.	Seguintes
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TRC	Tribunal da Relação de Coimbra
TRG	Tribunal da Relação de Guimarães
TRH	Taxa de Recursos Hídricos
TRP	Tribunal da Relação do Porto
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa
Vol.	Volume

Introdução

A presente dissertação insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

Como ponto prévio, impõe-se referir que a escolha do tema surgiu num contexto em que se aproximava o termo do prazo legal¹ para a instauração da ação judicial de reconhecimento da propriedade privada de terrenos inseridos no Domínio Público Marítimo (doravante, designado por DPM).

O interesse em nos debruçarmos sobre o presente tema adveio do facto de até à entrada em vigor da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, a temática do Domínio Público Marítimo não ter sido alvo de estudos muito recentes. Acresce ainda o facto de terem ocorrido algumas alterações legislativas neste âmbito que importavam atentar, designadamente as previstas na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), no DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio (que estabelece o regime de utilização dos recursos hídricos), e ainda no DL n.º 353/2007, de 26 de outubro que estabelece o regime a que fica sujeito o procedimento de delimitação do DPH.

Assim, pretendemos prestar o nosso contributo para uma melhor compreensão da matéria em apreço, evidenciando sempre que possível o carácter prático da mesma. Designadamente, com o objetivo de explicitar de que forma se encontram onerados os terrenos privados localizados em parcelas do DPM.

A análise efetuada encontra-se estruturada em três Capítulos.

Iniciaremos deste modo o presente estudo com a contextualização do Domínio Público, enquadrando-o historicamente em Portugal, França e Itália. Pertencendo ao Direito Público, o Domínio Público assume atributos bastante próprios – impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade – que visamos explicitar e conseqüentemente, elaborar uma caracterização do Domínio Público. Na parte final do Capítulo I, evidenciaremos as diferenças significativas entre DPH e DPM, excluindo-se o estudo sobre o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas.

No Capítulo II o nosso âmbito temático centra-se na utilização privativa dos recursos hídricos pelos particulares. Não negamos contudo, a possibilidade de a Administração ceder a utilização dos bens dominiais a outras entidades públicas, no entanto, apenas atentaremos nas

¹ De acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, na sua redação original, o prazo fixado era 1 de julho de 2014.

cedências de utilização aos particulares. Estas cedências traduzem-se na outorga de um título jurídico específico, concretizado na emissão de licenças ou na celebração de concessões. Ainda que muito sucintamente, faremos também nesta parte uma breve alusão ao regime económico e financeiro e ao regime contraordenacional da utilização dos recursos hídricos.

Após o estudo sobre todos estes elementos essenciais à compreensão do presente tema, dedicaremos o Capítulo III à problemática do reconhecimento da propriedade privada nos terrenos sitos no DPM, esclarecendo de que forma se pode fazer prova do direito de propriedade privada nessa área. Atribuímos ainda especial relevo às limitações a que se encontra submetido o direito de propriedade dos titulares de terrenos integrados no Domínio Público Marítimo, consubstanciando-se estas em servidões administrativas e em restrições de utilidade pública. Para o efeito, analisaremos o caso da Praia de Armação de Pêra, cuja zona nascente é propriedade privada do Grupo Alemão *Vila Vita*, enquadrando esta situação na temática aqui desenvolvida.

Tentaremos ainda, sempre que possível, ilustrar os diversos assuntos com a demonstração de casos reais, bem como com jurisprudência portuguesa relevante.

I. O Domínio Público

1.1. O Domínio Público

1.1.1. Evolução histórica do Domínio Público em Portugal

Até à CRP de 1933 - primeira Constituição a enumerar as dependências do Domínio Público - foi em torno do Código de Seabra (1867) que a Doutrina, sobretudo a privatística, procurou elaborar uma teoria do Domínio Público em Portugal²⁻³.

Foi precisamente deste diploma que partiram as bases do Domínio Público em Portugal. Se não vejamos, prescrevia o artigo 370.º do Código de Seabra que se encontravam fora do comércio as coisas que não podiam ser apropriadas. Logo, se não são suscetíveis de apropriação individual, não são coisas particulares. Embora apenas no § 4 do artigo 380.º do Código de Seabra se fale expressamente em Domínio Público, a verdade é que esse artigo começa por determinar quais os bens que pertencem a esse Domínio, diferenciando ainda, o Domínio Público natural (bens que resultam de fenómenos naturais) do artificial (bens que são uma consequência da intervenção do homem)⁴. Porém, não se deverá confundir esta distinção com a denominação de domínio público necessário e acidental, uma vez que, aqui, apenas se pretende aludir aos bens que têm necessariamente de ser titulados pelo Estado⁵.

Denota-se, desta forma, que o direito positivo dava os primeiros passos para a construção da doutrina do Domínio Público.

O artigo 49.º da CRP de 1933, sob o Título XI referente ao *Domínio público e privado do Estado*, procedeu à determinação do conjunto de bens que pelo seu regime jurídico próprio - de Direito Público - merecia um estatuto diferenciado. Neste sentido, têm aqui cabimento as

² Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Reimpressão da Edição de janeiro de 2005, Almedina, Coimbra, p. 71.

³ Mais desenvolvidamente sobre a questão da dominialidade em Portugal, vide JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS, *Domínio Público e Domínio Privado: mitos e sombras*, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, p. 504 e ss. e também JOSÉ CARLOS MARTINS MOREIRA, *Do Domínio Público*, Coimbra Editora, 1931, p. 151.

⁴ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª. Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, 2007 p. 1002.

⁵ Sobre a questão da titularidade do DPM, mais propriamente entre o Estado e a Regiões Autónomas, importa destacar o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 131/2003 de 4 de Abril, na parte em que atenta “que existe uma «reserva de governo da República», nomeadamente em matéria de «relações externas, defesa, [...] gestão do espaço aéreo e marítimo», e que não podem ser transferidas para as Regiões funções como as de «defesa nacional [...] do controlo do espaço aéreo e do domínio público marítimo». Torna-se, portanto, claro que a autonomia das Regiões não afecta a soberania do Estado, devendo, para tal, ser «reservados ao aparelho de Estado todos os poderes tidos por constitucionalmente necessários para que o sistema funcione unitariamente”.

considerações de MARCELLO CAETANO quando atenta que “o preceito constitucional teve unicamente por fim estabilizar como valor supralegal, o carácter de certas categorias de bens, impedindo o legislador ordinário de lho tirar”⁶.

Atualmente, e como iremos ter possibilidade de analisar ao pormenor, mais adiante neste trabalho, a CRP preceitua no n.º 1 do artigo 84.º que pertencem ao Domínio Público: a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos; b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) As estradas; e) As linhas férreas nacionais; f) Outros bens como tal classificados por lei. Por sua vez, determina o seu n.º 2 que a lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado⁷, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Atentando na alínea f) do artigo 84.º da CRP, verificamos que a nossa Lei Fundamental determina que pertencem ainda ao Domínio Público *outros bens como tal classificados por lei*. Não obstante a vinculação do legislador ordinário ao elenco do artigo 84.º da CRP, nada obsta a que a lei qualifique outros bens como públicos⁸. Apesar de não existir aqui um *numerus clausus*, a verdade é que esta classificação, ainda que se trate de uma cláusula aberta, não pode ser feita arbitrariamente, remetendo-se aqui para o que explicaremos *infra*⁹ sobre a afetação dos bens ao Domínio Público.

Acrescenta-se ainda nesta senda que nos termos do disposto na alínea v) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, é da exclusiva competência da AR, salvo autorização ao Governo, legislar sobre a *definição e regime dos bens do domínio público* – cabendo, portanto, esta matéria no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da AR. Assim, compete à AR definir os tipos de bens a integrar no Domínio Público e qual o regime a que ficam sujeitos. Esta reserva da AR abrange não só a definição do Domínio Público do Estado, mas

⁶ *Apud* RUI MACHETE, “O Domínio Público e a Rede Elétrica Nacional”, in Revista da Ordem dos Advogados, ano 61, Vol. III, (dezembro de 2001), p. 1390.

⁷ A este propósito considera-se o DL n.º 477/80, de 15 de outubro, que criou o Inventário do Domínio Público do Estado e que determina no artigo 4.º quais os bens que integram esse domínio.

⁸ Veja-se, a título meramente exemplificativo, o caso do domínio público militar e dos monumentos nacionais, elencados no artigo 4.º do Inventário do Domínio Público do Estado aprovado pelo DL n.º 477/80 e excluídos do texto constitucional.

⁹ Ver ponto 3.1. do presente trabalho.

também o das outras entidades públicas suscetíveis de serem titulares destes bens, como é o caso das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais. Por conseguinte, os demais aspetos - referentes às condições de utilização e limites do regime do Domínio Público¹⁰ - caem na competência legislativa concorrential da Assembleia e do Governo¹¹.

1.1.2. Enquadramento histórico do Domínio Público em França e em Itália

Ainda sobre a evolução do Domínio Público, importa referir que, em França, não existe, à semelhança do que acontece em Portugal, uma definição legal de Domínio Público¹². O *Code Civil*, na sua redação originária, prescrevia no artigo 538.º que “[l]es chemins, routes et rues à la charge de la nation, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d’une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public”.

Assim, conforme critica RUI MACHETE, o *Code Civil* consagrava apenas que são coisas ou dependências do Domínio Público, os bens que não são suscetíveis de uma propriedade privada, não fazendo qualquer enumeração dos bens constituintes do Domínio Público¹³.

Referimo-nos a esta norma no pretérito perfeito uma vez que, em 2006, através da *Ordonnance n.º 2006-460 du 21 avril 2006*, foi criado o *Code général de la propriété des personnes publiques* e revogado o referido artigo 538.º do *Code Civil*. Assim, na Segunda Parte deste novo Código determinaram-se os bens constituintes do Domínio Público, desde logo, o DPM (natural e artificial), o domínio público fluvial (natural e artificial), o domínio público ferroviário, entre outros. Esta disposição assemelha-se ao nosso artigo 84.º da CRP, colmatando a lacuna assinalada por RUI MACHETE da inexistência de uma enumeração legislativa das coisas que pertencem ao Domínio Público¹⁴.

Ainda em França, é impensável não fazer referência a autores como PROUDHON e MAURICE HAURIUO. O primeiro, parte do já aludido artigo 538.º do *Code Civil* para distinguir domínio público de domínio privado. De acordo com este Autor, para um bem ser considerado pertencente ao domínio público tem de cumprir dois pressupostos: ser

¹⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 84.º da CRP.

¹¹ Essa competência é atribuída, a título igual, a vários órgãos, conforme explicita, J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., 4ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, p. 547.

¹² Neste sentido, ver PHILIPPE GODFRIN, *Droit administratif des biens*, 2ª Edition revue et augmentée, Masson, 1983, p. 15.

¹³ Vide RUI MACHETE, *ob. cit.*, p. 1376.

¹⁴ *Ibidem*.

administrado por um poder público e destinar-se ao uso de todos¹⁵. Por sua vez, é MAURICE HAURIUO quem sustenta pela primeira vez a teoria da propriedade pública, defendendo que “as pessoas coletivas públicas de população e território têm um verdadeiro direito de propriedade sobre o seu domínio público”¹⁶, não se limitando tão-somente a exercer um poder administrativo de proteção¹⁷. A propriedade pública e a propriedade privada assumem notas características comuns, no entanto o regime jurídico de cada uma é diferente. A propriedade pública, embora subtraída ao comércio jurídico privado, não está fora do comércio jurídico-administrativo, dado que é possível constituir direitos sobre os bens dominiais em proveito dos particulares.

Baseando a nossa investigação na pesquisa feita por RUI MACHETE¹⁸ sobre a evolução do Domínio Público em Itália¹⁹, consideramos que esta pode ser dividida, essencialmente, em três fases. Numa primeira fase, até final dos anos sessenta do séc. XIX, o conceito de Domínio Público estava intrinsecamente ligado ao de soberania²⁰, na medida em que determinados bens não podiam se não pertencer ao Estado, v.g. o domínio público marítimo que não pode pertencer ao domínio público de entes infra-estaduais, por ser inerente ao próprio conceito de soberania, em que o Estado exerce sobre o bem público poderes de vigilância e conservação. Numa segunda fase, que vai desde o primeiro Código Civil ao Código de 1942, domina o conceito de propriedade pública, de acordo com o qual o poder exercido pela Administração sobre os bens do Domínio Público reconduz-se a um verdadeiro direito de propriedade mas tratando-se de um direito de propriedade administrativa²¹. Já o Código de 1942 determina no artigo 822.º do Código Civil Italiano, sob a epígrafe *Demanio pubblico*, quais os bens que pertencem ao Domínio Público, equiparando-se assim, ao nosso artigo 84.º da CRP. Por sua vez, o artigo 823.º do referido Código, ao prescrever que “[i] beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano”, reconhece a comerciabilidade de direito público, afastando o Domínio Público do comércio

¹⁵ Este autor é citado por ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, ob. cit., p. 73.

¹⁶ Vide RUI MACHETE, ob. cit., p. 1378.

¹⁷ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, ob. cit., p. 77.

¹⁸ Vide RUI MACHETE, ob. cit., p. 1386 e ss.

¹⁹ Para mais desenvolvimentos sobre a evolução histórica do Domínio Público em Itália consultar CASSESE, Sabino, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Vol. II, 2.ª Ed., Giuffrè Editore, Milão, 2003, designadamente pp. 1705 e ss.

²⁰ Cfr. RUI MACHETE, ob. cit., p. 1386.

²¹ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, ob. cit., p. 77.

jurídico privado²², na medida em que determina a inalienação desses bens, salvo dentro dos limites estabelecidos pelas leis que os afetam. A segunda parte do artigo 823.º do Código Civil Italiano consagra que “[s]petta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente código”, sendo evidente que é pressuposto à dominialidade, que o bem seja administrado exclusivamente pela entidade pública. Por fim, a última fase é marcada pela consagração da matéria sobre a propriedade pública e privada na Constituição italiana²³. Assim, pode-se desde já atentar, que contrapondo-se à propriedade privada, a propriedade pública corresponde ao poder exercido por uma entidade pública sobre os bens dominiais que, por sua vez, encontram-se fora do comércio jurídico-privado.

Tanto em Portugal como em França e em Itália o regime do Domínio Público encontra-se na disponibilidade do legislador ordinário e é profundamente influenciado pela doutrina²⁴.

1.1.3. Caracterização do Domínio Público

Considerando que estamos perante um regime de Direito Público com determinadas especificidades, pretendemos de seguida explicitá-las com o intuito de procedermos à caracterização do Domínio Público.

Para além do titular dos bens do Domínio Público ter de ser uma pessoa de direito público²⁵, estes bens enquanto pertencentes a um regime de proteção especial²⁶ e afetos à utilidade pública²⁷ (sendo ela o fundamento da dominialidade, uma vez que carecendo o bem de utilidade pública, também não será suscetível de ser considerado dominial), são

²² Como aliás constata MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão da edição Brasileira de 1977, 1.ª Reimpressão Portuguesa, Coimbra, 1996, p. 331.

²³ Designadamente, no artigo 42.º que dispõe que “[a] propriedade é pública ou privada. Os bens económicos pertencem ao Estado, ou a entidades, ou a particulares. A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina as suas formas de aquisição, de posse e os limites, no intuito de assegurar a sua função social e de torna-la acessível a todos. A propriedade privada pode ser, nos casos previstos pela lei e salvo indemnização, expropriada por motivos de interesse geral. A lei estabelece as normas e os direitos de sucessão legítima e testamentária, e os direitos do Estado sobre heranças”.

²⁴ Cfr. RUI MACHETE, *ob. cit.*, p. 1387.

²⁵ Sobre a matéria da titularidade do DPH e do DPM *vide*, respetivamente, pontos 1.2.1.1 e 1.2.2.1 *infra*.

²⁶ Neste sentido, ver HENRI DEMENTON, *Traité du domaine de L'État*, 6.ª Edição, Paris: Dalloz, 1964, p. 25

²⁷ Neste sentido, MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, *ob. cit.*, p. 326 define a utilidade pública como a “aptidão das coisas para satisfazer as necessidades coletivas”.

inalienáveis (cfr. n.º 2 do artigo 202.º do CC²⁸), impenhoráveis (cfr. alínea b) do artigo 736.º do CPC²⁹) e imprescritíveis (uma vez que não podem ser adquiridos por usucapião³⁰⁻³¹), segundo o Direito Civil³². Estes princípios são essenciais para que a Administração prossiga as suas atribuições de conservação e defesa dos bens dominiais, afetos ao uso de todos.

Assim, sintetizando as características dos bens dominiais numa única expressão, podemos considerá-los como *indisponíveis*³³, ou por outras palavras, insusceptíveis de propriedade privada em “consequência da sua dominialidade”³⁴.

No entanto, engane-se quem pense que essa subtração ao comércio jurídico-privado – indisponibilidade – é absoluta, pois, na verdade, ela não invalida que estes bens sejam comercializáveis³⁵, designadamente no comércio jurídico-administrativo, sendo portanto admissível a transferência de domínio de uma pessoa jurídica de direito público para outra (*transferências dominiais*³⁶⁻³⁷) bem como a cedência de utilização desses bens, mediante o pagamento de uma taxa devida pela utilização do domínio público³⁸. Como tal, o ato administrativo que determine a venda de terreno sob o domínio público é nulo³⁹.

²⁸ A supracitada norma determina que “[c]onsideram-se, porém, fora do comércio todas as coisas que não podem ser objeto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual”.

²⁹ Prescreve o supra citado artigo que “[s]ão absolutamente impenhoráveis os bens do domínio público do Estado e das restantes pessoas coletivas públicas”.

³⁰ Neste sentido, atentar no Ac. do STJ de 26/02/2013, proferido no âmbito do Processo n.º 41/06.4TBCSC.L1.S2, de onde se retira que “[s]e o terreno [...] se localiza dentro da faixa litoral incluída no domínio público marítimo, tal como definida pelos arts. 1.º, 2.º, 3.º e 5.º do DL n.º 468/71, de 05 de novembro, não pode ser adquirido por particulares, designadamente por usucapião, nos termos dos arts. 1287.º e segs. do CC”. Acrescentamos ainda o n.º 2 do artigo 59.º da Lei da Água quando determina que o direito de utilização privativa de domínio público não pode ser adquirido por usucapião ou por qualquer outro título que não seja a licença ou a concessão.

³¹ Importa trazer à colação JOSÉ RAMÓN PARADA VÁSQUEZ, *Derecho Administrativo*, vol. III, 9.ª Edição, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 90, quando atenta que “los bienes de dominio público no pierdem esa condición, ni la Administración su titularidade, cualquiera que fuere ele tiempo de posesión por los particulares”.

³² Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, *ob. cit.*, p. 327.

³³ É ao nível do carácter indisponível que opera a distinção entre bens dominiais e bens patrimoniais, uma vez que, tal como refere MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, *ob. cit.*, p. 328, os últimos são objeto de negócios jurídicos segundo o regime do comércio jurídico-privado.

³⁴ Cfr. JOSÉ CARLOS MARTINS MOREIRA, *Do Domínio Público*, Coimbra Editora, 1931, p. 100.

³⁵ Até porque, conforme atesta RUI MACHETE, *ob. cit.*, p. 1387, os bens do Domínio Público são encarados na perspetiva da sua utilização e capacidade para produzir riqueza, dando-se relevo à funcionalidade económica dos bens.

³⁶ Cfr. JOÃO CAUPERS, “O Domínio Público”, in *Themis Revista de Direito*, Faculdade de Direito de Lisboa, IX.15 (2008), p. 114.

³⁷ Para mais desenvolvimentos sobre mutações dominiais, cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 488 e ss.

³⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo DL n.º 398/98, de 17 de dezembro, com as alterações subsequentes.

³⁹ Cfr. Provedor de Justiça, Recomendação n.º 9/A/00 (PROC. R.2173/95(A1)), in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º.13 de Junho 2000, Almedina, p. 312 e 313.

RUI MACHETE afirma que a absoluta incomerciabilidade dos bens públicos é nefasta à sua utilização eficiente no processo produtivo⁴⁰. Diremos a propósito que não podíamos estar mais de acordo com esta perspectiva. Aliás, hoje em dia, o regime da dominialidade está mais vocacionado para a rentabilização dos bens dominiais do que, propriamente, para a sua conservação⁴¹.

Não obstante não existir divergências doutrinárias relativamente ao ora explicitado, o mesmo não se verifica quanto à natureza jurídica do Domínio Público.

Neste âmbito, debatem-se essencialmente duas teorias: a da propriedade pública (teoria monista) e a daqueles que sustentam a autonomia do Domínio Público face à propriedade.

Como defensores da primeira teoria destacam-se, em França Hauriou, na Alemanha Otto Mayer e em Portugal Marcello Caetano.

Deve-se a HAURIOU o surgimento desta teoria⁴², uma vez que demonstrou que as diferenças entre a propriedade privada e a propriedade pública não são absolutas⁴³, considerando que também a Administração goza dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem.

OTTO MAYER pugna pela “existência de um direito de propriedade pública enquanto instituto correspondente, no âmbito do direito público, à propriedade privada”⁴⁴, embora com um regime jurídico específico – de direito público. Esta teoria encara os poderes da Administração sobre os bens públicos como um *verdadeiro direito de propriedade*⁴⁵, pois não cabe à Administração zelar somente pela proteção dos bens dominiais mas também usar a sua própria autoridade para se defender contra atos de terceiros. Mesmo no caso de haver a desafetação do bem público, este passará a integrar o domínio privado⁴⁶ (patrimonial) do sujeito público a que estava afeto.

⁴⁰ Cfr. RUI MACHETE, *ob. cit.*, p. 1368.

⁴¹ Neste sentido, cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 10.

⁴² *Apud* ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 76.

⁴³ Cfr. JOSÉ RAMÓN PARADA VÁSQUEZ, *Derecho Administrativo*, vol. III, 9.ª Edição, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 61.

⁴⁴ Este autor é citado por ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 74.

⁴⁵ *Idem* p. 77.

⁴⁶ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, *ob. cit.*, p. 960 explicita que “os bens do domínio privado hão-de ser os que, ao menos em princípio, estão sujeitos a um regime de Direito privado e inseridos no comércio jurídico correspondente”. Para efeitos do domínio privado do Estado destaca-se o artigo 5.º do DL n.º 477/80, 15 de outubro, que determina quais os bens e direitos que integram esse domínio.

Em Portugal, MARCELLO CAETANO propugna pela teoria monista⁴⁷ e adota uma noção ampla de Domínio Público. De acordo com o referido A. o Domínio Público corresponde ao “conjunto dos direitos reais que a Administração Pública tem por lei sobre o território e seus espaços, coisas próprias nele individualizadas ou bens alheios, conferidos para serem exercidos no regime peculiar do Direito Público”⁴⁸.

Assim, segundo esta perspectiva, o estatuto da dominialidade constitui como que uma restrição ao direito de propriedade privada⁴⁹. Por outras palavras, é a submissão à dominialidade que restringe o direito de propriedade dos titulares de bens inseridos no Domínio Público, uma vez que estes se encontram onerados por limitações específicas⁵⁰.

Por outro lado, PROUDHON apenas reconhece uma verdadeira propriedade do Estado quando esta incide sobre os seus bens patrimoniais, negando assim a do Domínio Público⁵¹. De acordo com esta tese o Estado desempenha sobre o Domínio Público simples poderes de vigilância.

Por sua vez, pese embora ANA RAQUEL MONIZ não negue a propriedade pública⁵²⁻⁵³, também não a equipara totalmente ao Domínio Público⁵⁴. Com efeito, considera que a apropriação dos bens públicos consubstancia um *modo de proteção privilegiado de tais bens*⁵⁵, em que a propriedade pública não se sobrepõe *in totum* ao âmbito do Domínio Público⁵⁶.

A supracitada Autora adota ainda uma definição restrita de Domínio Público⁵⁷⁻⁵⁸. Isto porque, em oposição aos defensores da teoria da propriedade pública, a A. considera que as parcelas privadas de leitos e margens públicas pertencem à propriedade privada mas

⁴⁷ Neste sentido consultar MARCELLO CAETANO, *Manual...*, *ob. cit.*, p. 894.

⁴⁸ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, *ob. cit.*, p. 324.

⁴⁹ Neste sentido, ver RUI MACHETE, *ob. cit.*, p. 1408.

⁵⁰ Sobre as limitações à propriedade privada de bens do Domínio Público remete-se para o ponto 3.3. do Capítulo III do presente trabalho.

⁵¹ Cfr. JOSÉ RAMÓN PARADA VÁSQUEZ, *ob. cit.*, p. 60.

⁵² Neste sentido, ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 316.

⁵³ De acordo com ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 315, o critério diferenciador entre propriedade pública e propriedade privada assenta na “*intensidade da afirmação da função social*”, uma vez que esta se revela mais acentuada na primeira.

⁵⁴ Ver ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 319. Também neste sentido, cfr. H., BERTHÉLEMY, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 12.^a ed., Libraire Arthur Rousseau, 1930, p. 484.

⁵⁵ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 319.

⁵⁶ *Idem* p. 320.

⁵⁷ *Idem* p. 187.

⁵⁸ A Autora caracteriza o regime do Domínio Público com base em três vetores: o vetor institucional (correspondente ao estatuto da dominialidade), o vetor orgânico ou subjetivo (“o titular dos poderes que esse estatuto envolve só pode ser uma pessoa coletiva pública”) e o vetor funcional (“o regime jurídico é pensado em vista da proteção da funcionalidade específica exercida pelo bem”), cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, pp. 317-319.

encontram-se sujeitas a restrições públicas ou oneradas por direitos reais administrativos⁵⁹. No entanto, não basta existir uma servidão administrativa a onerar as parcelas privadas, é necessário atribuir à Administração poderes suficientemente *intensos sobre a coisa*⁶⁰.

Esta segunda teoria assenta, essencialmente, na função de proteção e conservação dos bens dominiais atribuída à Administração, distinguindo-se nessa medida da teoria monista.

Por último, importa ainda aludir à teoria da propriedade privada modificada, ou teoria dualista. Desenvolvida pelo direito germânico, esta teoria conjuga o direito privado com o direito público, uma vez que, com a afectação de um bem ao regime da dominialidade, a Administração passa a deter poderes de domínio jurídico-públicos sobre as coisas, e, por outro lado, o estatuto jurídico dos proprietários é suplantado pelos poderes da Administração, que os exerce de acordo com o fim para o qual a coisa foi afetada⁶¹. ANA RAQUEL MONIZ refere mesmo que “à propriedade privada se sobrepõe esse estatuto de direito público à maneira de uma servidão”⁶². Trata-se aqui da existência de uma estrutura de restrições e servidões a condicionar o exercício e o gozo do direito de propriedade privada.

Pela nossa parte, encaramos o Domínio Público como um verdadeiro direito de propriedade pública. Suportamos a nossa opinião, considerando que a Administração detém poderes mais intensos que a simples proteção do bem. Uma vez que a sua “titularidade inclui poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição”⁶³, defendemos a existência de um autêntico direito de propriedade privada sobre os bens dominiais. A título ilustrativo, atente-se nas alíneas n) e o) do artigo 4.º do DL n.º 477/80, de 15 de outubro, que criou Inventário do Domínio Público do Estado, e que estipula que pertencem ao Domínio Público do Estado os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados e as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade⁶⁴. Será pertinente referir neste âmbito o Ac. do TC n.º 886/96, de 04/07/1996, relativo ao Processo n.º 94-0373, designadamente, na parte em que consente “o exercício da caça em todos os terrenos, [...] não podendo os respetivos titulares, salvo as exceções contidas na lei, opor-se, em tais circunstâncias, à prática da atividade cinegética, achando-se

⁵⁹ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 187.

⁶⁰ *Idem* p. 321.

⁶¹ *Idem* p. 334.

⁶² *Idem* p. 333.

⁶³ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, n.º P000102006, publicado em Jornal Oficial em 21/07/2008.

⁶⁴ Designadamente, a servidão de uso público, no interesse geral de acesso às águas e de passagem ao longo das águas da pesca, prevista no artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o qual iremos analisar no ponto 3.3. *infra*.

sujeitos ao trânsito dos caçadores pelas suas propriedades e ao abate e apreensão das espécies que ali sejam encontradas”⁶⁵.

Sintetizando o ora exposto e parafraseando MARCELLO CAETANO, o titular dos direitos dominiais deve ser uma pessoa jurídica de direito público; esses direitos são sempre resultantes da lei: é a lei que os cria, define a sua extensão e atribui a sua titularidade; os direitos devem ser exercidos para permitir o uso dos bens por todos ou em proveito da coletividade; esses direitos estão fora do comércio jurídico privado e só são suscetíveis de disposição nos termos especialmente regulados pelo Direito Público, e, finalmente, os titulares dos direitos exercem sobre as coisas que deles são objeto o poder da polícia e têm a faculdade de, por meios administrativos, praticando atos de autoridade, os defenderem contra pretensões de terceiros⁶⁶⁻⁶⁷.

1.1.4. Águas públicas e águas particulares

Não obstante nos termos proposto tratar da matéria das águas públicas, atentaremos, ainda que muito resumidamente, no regime aplicável às águas particulares.

A lei distingue, designadamente, no artigo 1385.º do CC, águas privadas de águas públicas.

Todos os recursos hídricos que não pertencerem ao Domínio Público podem ser objeto de comércio jurídico-privado e são regulados pela lei civil, designando-se para efeitos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11, como águas ou recursos hídricos patrimoniais. Estes recursos hídricos patrimoniais, quando pertencentes a entes privados, denominam-se recursos hídricos particulares.

Assim, integram os recursos hídricos particulares aqueles que vêm consagrados no n.º 1 do artigo 1386.º do CC: a) As águas que nascerem em prédio particular e as pluviais que nele caírem, enquanto não transpuserem, abandonadas, os limites do mesmo prédio ou daquele para onde o dono dele as tiver conduzido, e ainda as que, ultrapassando esses limites e correndo por prédios particulares, forem consumidas antes de se lançarem no mar ou em outra água pública; b) As águas subterrâneas existentes em prédios particulares; c) Os lagos e

⁶⁵ Continua o citado Ac., explicitando que o “ônus de os proprietários consentirem e não se oporem por qualquer forma ao desenvolvimento e concretização dessa mesma actividade há-de ter-se por constitucionalmente legitimado pela própria função social da propriedade”.

⁶⁶ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, *ob. cit.*, p. 324.

⁶⁷ Sobre este último ponto, abordá-lo-emos quando atentarmos à natureza jurídica do direito de utilização privativa, designadamente no ponto 2.3 *infra*.

lagoas existentes dentro de um prédio particular, quando não sejam alimentados por corrente pública; d) As águas originariamente públicas que tenham entrado no domínio privado até 21 de Março de 1868, por preocupação, doação régia ou concessão; e) As águas públicas concedidas perpetuamente para regas ou melhoramentos agrícolas; f) As águas subterrâneas existentes em terrenos públicos, municipais ou de freguesia, exploradas mediante licença e destinadas a regas ou melhoramentos agrícolas. São ainda particulares: a) Os poços, galerias, canais, levadas, aquedutos, reservatórios, albufeiras e demais obras destinadas à captação, derivação ou armazenamento de águas públicas ou particulares; b) O leito ou álveo das correntes não navegáveis nem fluviáveis que atravessam terrenos particulares – cfr. artigo 1387.º do CC. Com efeito, não constituem águas particulares, aquelas que se devam considerar integradas no Domínio Público⁶⁸.

Em relação às águas públicas, não obstante ser uma matéria tratada por diversos diplomas avulsos, cumpre agora sumariá-los a fim de tornar a exposição do tema mais clara.

Sobre as águas públicas e ao nível constitucional, devemos ter sempre presente o já *supra* referido artigo 84.º da CRP, uma vez que inclui as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos.

Ademais, as águas públicas são também reguladas pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos e pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, também denominada de Lei da Água, que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. Este regime é ainda complementado, como oportunamente analisaremos, pelo DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, que estabelece o regime de utilização dos recursos hídricos, pelo DL n.º 97/2008, de 11 de junho, que fixa o regime económico e financeiro dos recursos hídricos e pelo DL n.º 100/2008, de 16 de junho, que define regimes de utilização e reafetação do DPH e de reafetação de certos bens do DPM.

1.2. A separação das águas entre o Domínio Público Hídrico e o Domínio Público Marítimo

1.2.1. O Domínio Público Hídrico

⁶⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 18.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

Como vimos, atento o disposto na alínea a) do artigo 84.º da CRP, pertencem ao Domínio Público as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos, por outras palavras, o Domínio Público Hídrico pertence ao Domínio Público.

A fim de não nos tornarmos repetitivos, apenas abordaremos o conceito de águas territoriais e o de águas costeiras no ponto seguinte que versa, precisamente, sobre o DPM.

Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11, são bens integrantes do DPH os bens do DPM (elencados no artigo 3.º), os bens do domínio público lacustre e fluvial (previstos no artigo 5.º) e os bens do domínio público das restantes águas (consagrados no artigo 7.º). Todavia, como o próprio título do presente trabalho sugere e já referimos *supra*, apenas nos focaremos no DPM, excluindo da presente análise os restantes domínios constitutivos do DPH, ou seja, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público hídrico das restantes águas.

Como referem FREITAS DO AMARAL⁶⁹ e ANA RAQUEL MONIZ⁷⁰, falar sobre o DPH implica abordar não só as águas dominiais mas também os terrenos conexionsados com aquelas, na medida em que “[c]onstituiu um aspeto marcante da nossa legislação o de definir a natureza jurídica dos terrenos dominiais pela sua conexão com as águas públicas. É a natureza pública das águas que define a natureza dos terrenos em que assentam – leitos e fundos marinhos – ou que lhe estão conexos – margem ou zona adjacente”⁷¹.

Assim sendo, o DPH “é constituído pelo conjunto de bens que pela sua natureza são considerados de uso público e de interesse geral, que justificam o estabelecimento de um regime de carácter especial aplicável a qualquer utilização ou intervenção nas parcelas de terreno localizadas nos leitos das águas do mar, correntes d água, lagos e lagoas, bem como as respetivas margens e zonas adjacentes a fim de os proteger”⁷².

1.2.1.1 Titularidade do Domínio Público Hídrico

⁶⁹ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora Limitada, 1978, pp. 33-34.

⁷⁰ Cfr. *Domínio Público*, *ob. cit.*, p. 170.

⁷¹ In Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, Editora Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente, n.º 3/Outubro de 1998, p. 46.

⁷² Cfr. *Servidões e restrições de utilidade pública*, [Em linha], Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Edição digital, p. 8. Disponível em: <http://195.23.12.210/ibt/pdf/servidoes/servidoes.pdf>

Delineada a constituição do DPH passamos agora à análise da titularidade do referido domínio.

De harmonia com o n.º 2 do artigo 84.º da CRP, preceitua o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11, que “[o] domínio público hídrico pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas e aos municípios e freguesias”. Nesta medida e parafraseando J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ao individualizar especificamente o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais como entidades públicas titulares de bens do Domínio Público, a Constituição estabelece duas coisas: (a) que o domínio público não pertence apenas ao Estado mas também às demais entidades públicas territoriais, havendo o domínio público estadual, o domínio público regional e o domínio público local, consoante o ente a que ele pertença; (b) que só os entes públicos territoriais («entes públicos de população e território») podem ser titulares de bens do Domínio Público⁷³. A exclusiva titularidade por entes públicos de população e território advém do facto de apenas elas serem capazes de “garantir a liberdade e igualdade do uso do bem por parte dos particulares mediante a proibição de todos os atos que possam impedi-lo ou perturbá-lo”⁷⁴.

Ainda neste âmbito importa clarificar que o titular dos direitos dominiais deve ser uma pessoa jurídica de direito público, no entanto, esta pode transferir para outras entidades, designadamente públicas, o exercício desses direitos. Neste caso, esses direitos ficam afetos por lei à administração de entidades de direito público encarregues da prossecução de atribuições de interesse público⁷⁵. Outrora verificou-se esta situação com a Administração do Porto de Lisboa, na medida em que pelo DL n.º 309/87, de 7 de agosto, a mesma foi qualificada como instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (cfr. n.º 1 do artigo 1.º do DL referido e que aprovou o respetivo Estatuto Orgânico). Foi com o DL n.º 336/98, de 3 de novembro, que a APL se transformou em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APL - Administração do Porto de Lisboa, S. A., abreviadamente designada por APL, S. A.- cfr. n.º 1 do artigo 1.º deste último DL). Outro exemplo da transferência de

⁷³ Cfr. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª. Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 1004.

⁷⁴ Vide JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Defesa do Domínio Público”, in Francisco Salgado Zenha, Coimbra Editora, 2003, p. 452.

⁷⁵ De todo o modo, isto verifica-se sem prejuízo da jurisdição da APA (Agência Portuguesa do Ambiente), enquanto autoridade nacional da água (cfr. n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, com a redação dada pela Lei n.º 34/2014, de 09 de junho atualmente em vigor).

poderes aqui em causa verifica-se com a delegação de competências ao já extinto, Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP (IPTM).

Assim, a possibilidade de “cedências de utilização de bens do domínio público hídrico a outras entidades públicas pode constituir, caso seja devidamente explorado, um mecanismo interessante de descentralização de tarefas de gestão dos bens para entidades mais próximas dos cidadãos”⁷⁶, como aliás se verifica com a cedência para as autarquias locais.

Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11, com a redação dada pela Lei n.º 34/2014, de 09/06, a gestão de bens do DPH pode também ser feita por entidades de direito privado, todavia, para tal, necessitam de um título de utilização para o efeito, emitido pela autoridade pública competente para o respetivo licenciamento - v.g. APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A., Administração do Porto de Aveiro, S.A. e Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (abreviadamente APDL, S.A., APA, S.A. e APS, S.A. respetivamente)⁷⁷⁻⁷⁸.

Assim, e tal como refere ANA RAQUEL MONIZ, existe uma separação entre titularidade e exercício dos poderes sobre os bens dominiais, pois uma coisa é a gestão desses bens e outra é quem detém a titularidade dos mesmos⁷⁹. Concluímos deste modo, que a titularidade dos bens dominiais pertence apenas a entes públicos de população e território (Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais), não obstante o exercício dos direitos dominiais dessa entidade poderem ser transferidos para outros entes⁸⁰, públicos ou privados.

1.2.2. O Domínio Público Marítimo

Dado termos dedicado o nosso tema ao DPM, iremos agora destringir DPM de DPH. Assim, nos termos do artigo 3.º da Lei que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, o DPM compreende: a) as águas costeiras e territoriais; b) as águas interiores sujeitas à

⁷⁶ Cfr. JOÃO MIRANDA, “A Titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por entidades públicas”, in *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 180.

⁷⁷ Sobre a delegação das competências de licenciamento e fiscalização da utilização dos recursos hídricos nas administrações portuárias cfr. artigo 13.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água).

⁷⁸ Neste caso, a circunstância destas sociedades anónimas serem de capitais exclusivamente públicos não lhes retira a qualidade de sociedades comerciais e, portanto, de pessoas coletivas de direito privado, como todas as sociedades comerciais - cfr. Ac. STJ de 11/02/2010, relativo ao Processo n.º 3857/07.0TVPRT-A.P1.S1. Ademais, sobre empresas públicas sob a forma comercial e como tal pessoas coletivas privadas, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 390 ss.

⁷⁹ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público*, ob. cit., p. 400.

⁸⁰ Ainda que noutra domínio que não no âmbito do DPH, consubstanciam exemplos da transferência da gestão dos bens do domínio aeroportuário a atividade exercida pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. e pela ANAM – Aeroportos da Madeira, S.A.

influência das marés, nos rios, lagos e lagoas; c) o leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés; d) os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva; e) as margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés.

Neste âmbito, e agora no local apropriado, não podemos descurar alguns conceitos introdutórios como o de águas costeiras e o de águas territoriais para os quais havíamos remetido *supra*. Assim, de acordo com o preceituado na alínea b) do artigo 4.º da Lei da Água o primeiro conceito refere-se às águas superficiais situadas entre terra e uma linha cujos pontos se encontram a uma distância de uma milha náutica, na direção do mar, a partir do ponto mais próximo da linha de base a partir da qual é medida a delimitação das águas territoriais, estendendo-se, quando aplicável, até ao limite exterior das águas de transição. Já o segundo respeita às águas marítimas situadas entre a linha de base e uma linha distando 12 milhas náuticas da linha de base (cfr. alínea h) do artigo 4.º da Lei da Água).

Para melhor entendermos a matéria que a aqui iremos tratar, é essencial começarmos por denominar conceitos como o de leito, linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPAVE), margem, praia, arriba alcantilada, recuo e avanço das águas. Pese embora sejam bastante técnicos e se afastem da tecnicidade jurídica a que nos propomos, não podemos deixar de os abarcar neste estudo e bem assim de os compreender.

Para efeitos da Lei da Água (aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 19/12), bem como da Lei n.º 54/2005, de 15/11, ambas na redação atual, tem-se por «Leito⁸¹» o terreno coberto pelas águas, quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades, nele se incluindo os mouchões, lodeiros e areais nele formados por deposição aluvial, sendo o leito limitado pela linha da máxima preia-mar das águas vivas equinociais, no caso de águas sujeitas à influência das marés - cfr. alínea hh) do artigo 4.º e artigo 10.º respetivamente.

Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da Lei que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, o leito das águas do mar, bem como das demais águas sujeitas à influência das marés, é limitado pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais. Essa linha é definida, para cada local, em função do espraiamento das vagas em condições médias de agitação do mar, no primeiro caso, e em condições de cheias médias, no segundo. Esta definição ora apresentada refere-se à «Linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais», ou LMPAVE.

⁸¹ Para mais desenvolvimentos sobre este conceito, sugere-se a leitura do Ac. do STA de 03/11/2005, relativo ao Processo n.º 01001/05.

Tal como enuncia a alínea ii) do artigo 4.º da Lei da Água a «Linha de base» constitui a delimitação interior das águas costeiras, das águas territoriais e da zona económica exclusiva e a delimitação exterior das águas do mar interiores.

Por sua vez, já se designa por «Margem» a faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas com largura legalmente estabelecida (cfr. alínea jj) do artigo 4.º da Lei da Água e n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 54/2005,).

Fundamental será também considerar – para efeitos de águas navegáveis ou fluviáveis sujeitas atualmente à jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias - o conceito de «Largura da margem» expresso na alínea gg) do artigo 4.º da Lei da Água e no n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11 com a redação dada pela Lei n.º 34/2014, de 1/06 já em vigor, determinando-se que a mesma será de 50 m.

Intimamente ligado ao conceito de margem está o de praia. Embora não se encontre definido nos diplomas ora referidos, a doutrina já avançou com várias aceções e a própria Lei que estabelece a titularidade dos recursos hídricos expressa no n.º 5 do artigo 11.º que quando tiver natureza de praia em extensão superior à estabelecida nos números anteriores, a margem estende-se até onde o terreno apresentar tal natureza.

As praias foram pela primeira vez expressamente consideradas do Domínio Público pelo artigo 2.º do Decreto de 31 de dezembro de 1864. Para AFONSO QUEIRÓ, “consustanciariam praias os terrenos ordinariamente arenosos e enxutos, contíguos à linha da máxima praia-mar de águas vivas, deixados a descoberto pelo recuo das águas do mar ou formados por aluvião”⁸².

A APA desenvolve uma noção de praia em sentido amplo, contrapondo-se à restrita apresentada por Afonso Queiró. Neste sentido, tem-se por praia a “faixa de terreno contígua às águas do mar, formada por acumulação de sedimentos não consolidados, geralmente de areia ou cascalho, com superfície quase plana e com vegetação nula ou escassa e característica, e em cuja delimitação se deve considerar a área compreendida entre a linha representativa da profundidade de fecho para o regime de ondulação no respetivo setor de costa e a linha que delimita a atividade do espraio das ondas ou de galgamento durante o episódio temporal”⁸³.

⁸² Apud ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, ob. cit., p. 180.

⁸³ Agência Portuguesa do Ambiente, *Guia de apoio sobre a titularidade dos Recursos Hídricos*, [Em linha], (setembro 2014), p. 6. Disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Divulgacao/Publicacoes/Guias%20e%20Manuais/Guia_RH_setembro2014.pdf

A mesma agência avança ainda com a definição de arribas alcantiladas, como sendo a forma particular de vertente costeira abrupta ou com declive elevado, em regra talhada em materiais coerentes pela acção conjunta dos agentes morfogenéticos marinhos, continentais e biológicos, podendo ser alcantilada se a sua inclinação exceder os 50%, e não alcantilada se a sua inclinação for inferior a esse valor⁸⁴.

Por fim e encerrando a explicitação destes conceitos introdutórios, cabe agora atentar no estipulado no artigo 13.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11 sobre o recuo das águas. Deste modo, os leitos dominiais que forem abandonados pelas águas, ou lhes forem conquistados, não acrescem às parcelas privadas da margem que porventura lhes sejam contíguas, continuando integrados no Domínio Público se não excederem as larguras legalmente fixadas e entrando automaticamente no domínio privado do Estado no caso contrário. No que respeita ao avanço de águas consagra o n.º 1 do artigo 14.º da referida lei, que quando haja parcelas privadas contíguas a leitos dominiais, as porções de terreno corroídas lenta e sucessivamente pelas águas consideram-se automaticamente integradas no domínio público, sem que por isso haja lugar a qualquer indemnização. Já o n.º 2 do artigo referido consagra uma hipótese de expropriação, determinando que se as parcelas privadas contíguas a leitos dominiais forem invadidas pelas águas que nelas permaneçam sem que haja corrosão de terrenos, os expropriar essas parcelas.

1.2.2.1. Titularidade do Domínio Público Marítimo

Apreendido o significado de cada conceito norteador do presente trabalho avançamos agora para a titularidade do DPM, finalizando assim o presente capítulo.

Neste âmbito atentemos no artigo 4.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11. Estipula esta norma que o DPM pertence ao Estado, excluindo assim a possibilidade de as águas do mar e mesmo os leitos e margens do mar pertencerem às Regiões Autónomas ou às Autarquias⁸⁵. Numa breve alusão à jurisprudência nesta matéria, será pertinente referir que o Tribunal

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Cfr. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “Um novo regime da titularidade das águas públicas”, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 23 e 24, (2006), p. 114. Importa ainda referir que, conjugando a leitura do Ac. do Tribunal Constitucional n.º 131/2003 de 11/03/2003, relativo ao Processo n.º 126/03 com a do Ac. n.º 330/99, de 02/06/1999, relativo ao Processo n.º 352/99 do mesmo Tribunal, conclui-se que não é constitucionalmente possível integrar o DPM no domínio público das Regiões Autónomas. Refere o primeiro Ac. que a “ideia de que os leitos e as margens das águas do mar são bens dominiais naturais que pertencem ao “domínio público necessário” do Estado, preenchido pelos bens que não podem pertencer senão ao Estado soberano – Estado unitário, à luz do artigo 6.º da CRP”.

Constitucional, designadamente no Ac. n.º 131/2003, considerou inconstitucional a transferência para os “órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas de poderes do Estado inerentes à dominialidade dos terrenos do domínio público marítimo, insusceptíveis, por força do princípio da unidade do Estado e da obrigação que lhe incumbe de assegurar a defesa nacional, nos termos do artigo 273.º da Constituição, de transferência para as Regiões Autónomas”⁸⁶. Assim, ao contrário do que já foi defendido pela jurisprudência, designadamente no Ac. do TRL de 12/01/2012⁸⁷, também pertencem ao Domínio Público Estadual as margens do mar dos arquipélagos dos Açores e Madeira.

Atentando mais uma vez no Ac.do TC n.º 131/2003, essencialmente na parte que parafraseia J.J. GOMES CANOTILHO: “[d]ada a natureza não soberana das Regiões Autónomas, elas não podem ser titulares daquele domínio público intrinsecamente ligado à soberania do Estado (mar territorial, etc), sem prejuízo das competências administrativas que lhe sejam atribuídas sobre ele”⁸⁸.

A declaração legal do artigo 4.º da Lei n.º 54/005, de 15 de novembro – que determina que o DPM pertence ao Estado – “deriva da ligação entre o mar e os atributos do Estado como pessoa coletiva de direito público e base territorial, não impedindo, no entanto que parcelas do DPM [...] sejam afetas por lei à jurisdição e à administração de entidades determinadas, encarregadas da prossecução de interesses públicos específicos”⁸⁹, em conformidade com o já analisado artigo 9.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que prevê a delegação da gestão do DPH noutras entidades. Daqui decorre que pela sua natureza e interesse relevante para a defesa nacional, o DPM deva pertencer exclusivamente ao Estado. Acrescenta ainda o mencionado Ac. que é corolário necessário da não transferibilidade dos bens do DPM do Estado a impossibilidade de transferência dos poderes que sejam inerentes à dominialidade, isto é, os necessários à sua conservação, delimitação e defesa, de modo que tais bens se mantenham aptos a satisfazer os fins de utilidade pública que justificaram a sua afetação.

A este respeito refere DUARTE LYNCE DE FARIA, que o conjunto territorial que é Portugal “apresenta uma elevada taxa de maritimidade e funciona como um grande arquipélago cuja localização geográfica lhe confere o atributo de posição central, charneira

⁸⁶ Cfr. Ac. do TC n.º 131/2003, de 11/03/2003, relativo ao Processo n.º 126/03.

⁸⁷ Referente ao Processo n.º 1224/08.8TBSCR.L1-2 e sustenta que “as margens do mar que não sejam propriedade privada, nos termos do art. 12.º, n.º 3 da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, integram, no âmbito das Regiões Autónomas, o domínio público da respetiva Região”.

⁸⁸ *Apud* Ac. do Tribunal Constitucional n.º 131/2003 de 11 de março de 2003, referente ao Processo n.º 126/03

⁸⁹ Cfr. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *ob. cit.*, p. 114.

entre três continentes”⁹⁰, daqui decorrendo, que a proteção do DPM só fará sentido se for concretizada a um nível Estadual. Citando ainda RUI MACHETE, não podemos deixar de concordar que “O instituto moderno do domínio público [...] constitui, no campo político, uma clara manifestação da autoridade do Estado”⁹¹. Neste sentido, o DPM consiste numa “mera reserva dos direitos de soberania, de fruição e de disposição pelo Estado, o qual tem o poder de regular e policiar os usos dessas águas”⁹².

Assim sendo, não restam dúvidas de que a CRP consagra e “reforça a conceção descentralizada do Domínio Público”⁹³, *máxime*, no n.º 2 do artigo 84.º mas sem transferir as competências soberanas para qualquer outra entidade.

⁹⁰ Cfr. *A Jurisdição e a delimitação dos espaços marítimos em Portugal*, Lisboa, 2002, p. 230.

⁹¹ Vide *O Domínio Público e a Rede Elétrica Nacional*, *ob. cit.*, p. 1367.

⁹² Cfr. MARCELLO CAETANO, *MANUAL...*, *ob. cit.*, p. 900.

⁹³ Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 131/2003 de 11 de março de 2003, referente ao Processo n.º 126/03.

II. Utilização dos recursos hídricos

2.1. Enquadramento legislativo da utilização dos Recursos Hídricos

Não podemos iniciar o tema aqui em apreço sem antes fazermos uma breve resenha sobre a legislação relativa à utilização dos recursos hídricos, facultando um enquadramento geral da mesma e bem assim a sua melhor compreensão.

Neste sentido, foi aprovado o DL n.º 468/71, de 05 de novembro, que revia, atualizava e uniformizava o regime jurídico dos terrenos do DPH. Mais tarde, com a Lei n.º 16/2003, de 04 de junho, procedeu-se à terceira e última alteração ao referido DL, bem como, inclusivamente, à sua republicação. Já em 2005, foram aprovadas as já mencionadas Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro que estabelece a titularidade dos recursos hídricos e a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, que como já tivemos oportunidade de referir, também se denomina por Lei da Água e que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. Assim, atualmente, podemos encontrar as matérias relativas à composição do DPH e sua titularidade na primeira lei e as referentes à utilização dos recursos hídricos na segunda. A par da Lei da Água impõe-se mencionar o DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual⁹⁴, que estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos, regulando os títulos de utilização dos recursos hídricos e definindo a atribuição e o procedimento de cada título. Tendo o DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, remetido a regulação de um conjunto de matérias para instrumento regulamentar, vem a portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro, fixar as regras em falta de que depende a própria aplicação daquele diploma legal⁹⁵, ou seja, quais os elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos respetivos títulos de utilização.

2.2. Classificação dos usos

Dedicamos este ponto do nosso trabalho ao estudo dos modos de utilização dos bens dominiais. Uma vez que relativamente à classificação dos usos sobre os bens do Domínio Público a doutrina não apresenta uma classificação unívoca, importa atentarmos em algumas conceções.

⁹⁴ Até à sexta alteração consagrada pela Lei n.º 44/2012, de 29 de agosto.

⁹⁵ Segundo parágrafo do preâmbulo da Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro.

Desde logo, MARCELLO CAETANO distingue utilização coletiva (subdividida em uso coletivo geral ou uso coletivo especial) de utilização individual (que se divide em uso comum ou uso privativo)⁹⁶. Um bem sujeito ao uso coletivo geral apenas pode ser acedido por aqueles a quem compete vigiar e zelar pelo bom funcionamento desse bem, v.g., áreas reservadas para preservação da Natureza. Assim, encontra-se vedado o acesso ao bem público por parte do público em geral. Por sua vez, aos serviços públicos está inerente um uso coletivo especial, uma vez que apenas quem deles necessite pode beneficiar das prestações por eles fornecidas⁹⁷. No que respeita à utilização individual, pode a mesma ser permitida a todos, de acordo com o fim do bem utilizado, tratando-se neste caso de um uso comum. Parafraseando DIOGO FREITAS DO AMARAL, considera-se uso comum o modo de utilização do domínio que, sendo conforme ao destino principal da coisa pública que se exerce, é declarado lícito pela lei para todos, ou para uma categoria genericamente delimitada de particulares⁹⁸. Para efeito da Lei da Água – Lei n.º 58/2005, de 29/12 na sua redação atual, que como já explicitámos, determina em que termos é feita a utilização dos recursos hídricos –, os recursos do DPH são de uso e fruição comum, nomeadamente nas suas funções de recreio, estadia e abeberamento, não estando esse uso ou fruição sujeito a título de utilização, desde que respeite a lei geral e os condicionamentos definidos nos planos aplicáveis e não produza alteração significativa da qualidade e da quantidade da água (cfr. artigo 58.º da Lei da Água). Está assim patente neste artigo “o princípio conatural à dominialidade pública: os bens do domínio público são de uso e fruição comuns”⁹⁹. O uso comum assume, desta forma, natureza jurídica de um direito subjetivo público que é atribuído “para que cada um possa prosseguir os seus interesses que sejam também fins do Estado e que se traduzem no poder de obter de qualquer pessoa jurídica de direito público certas e determinadas acções ou abstenções”¹⁰⁰.

Destacamos ainda que de acordo com o propugnado por MARCELLO CAETANO, os usos comuns podem ser imediatos ou mediatos; ordinários ou extraordinários; predominantes ou acessórios¹⁰¹. Estamos perante usos ordinários quando utilizamos determinado bem sem necessidade de qualquer autorização para o efeito. Por sua vez, se o fizermos sem a mediação de ninguém, designá-lo-emos de uso imediato. Se porventura, necessitarmos da intermediação

⁹⁶ Vide *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, ob. cit., p. 339.

⁹⁷ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 339.

⁹⁸ Cfr. *A utilização do domínio público pelos particulares*, Lisboa, 1968, p. 46.

⁹⁹ Cit. por MANUEL DAS NEVES PEREIRA, “Revogação de títulos de utilização privativa de recursos dominiais litorais”, [Em linha], *Revista de Gestão Costeira Integrada*, (2007), p.48. Disponível em: http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci7_6_Pereira.pdf

¹⁰⁰ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 344.

¹⁰¹ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 339.

de quem tem jurisdição sobre os bens, já estaremos perante um uso mediato. O uso extraordinário exige um poder mais apertado por parte da Administração, ou seja, quando “tenha o mesmo carácter do uso comum ordinário mas o exceda em intensidade, estando por isso sujeita a um especial regime de polícia, e, em regra, condicionada por autorização”¹⁰². Um exemplo comum desta situação é a exigência de licença para a realização de provas desportivas e outras atividades com utilização da via pública¹⁰³. Resta por fim, dentro dos usos comuns, destringir usos predominantes de usos acessórios. Assim, exemplifica MARCELLO CAETANO que numa rua habitacional, o direito de acesso dos residentes aos prédios releva como uso predominante face aos outros usos, como o de estacionamento, que considera por sua vez, como uso acessório¹⁰⁴.

Pode também ser permitida a utilização individual apenas a quem seja detentor de um determinado título jurídico, neste caso, fala-se em uso privativo sobre os bens dominiais. É sobre este último que vai incidir mais particularmente o nosso trabalho, uma vez que atentaremos sobre a sua natureza jurídica, bem como sobre os títulos de utilização e exploração no DPM. Assim, transpondo esta matéria para o âmbito do DPM, considera-se utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público aquela em que alguém obtiver para si a reserva de um maior aproveitamento desses recursos do que a generalidade dos utentes ou aquela que implicar alteração no estado dos mesmos recursos ou colocar esse estado em perigo – cfr. n.º 1 do artigo 59.º da Lei da Água. Continua o n.º 2 do referido artigo, determinando que este direito de utilização só pode ser atribuído por licença ou por concessão qualquer que seja a natureza e a forma jurídica do seu titular, não podendo ser adquirido por usucapião ou por qualquer outro título. Desta forma, tem-se por uso privativo o “modo de utilização do domínio público que é consentido a uma ou a algumas pessoas determinadas,

¹⁰² Cfr. MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 341.

¹⁰³ Veja-se a título exemplificativo, o artigo E-7/35.º sob a epígrafe *Pedido de licenciamento* da Parte E do Código Regulamentar do Porto que exige que “o pedido de licenciamento para a realização de provas desportivas na via pública deve ser apresentado no Município do concelho onde as mesmas se realizam ou tenham o seu termo, no caso de abrangerem mais de um Município”. Já nos termos do artigo E-7/38.º da Parte E do mesmo Código, se dispõe sobre as condicionantes associadas à realização destes eventos, designadamente, que “Quando se realizem em via aberta ao trânsito, os participantes e os organizadores devem respeitar as regras de trânsito, bem como as ordens dos agentes, seus reguladores” (alínea b). Na Parte D do referido Código, atinente à Gestão do Espaço Público, veja-se também o artigo D-3/5.º1 referente à *Suspensão ou condicionamento temporário do trânsito*, prescrevendo que, aquando da realização de eventos desportivos, o Município possa alterar qualquer disposição respeitante à circulação e ao estacionamento.

¹⁰⁴ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 342.

com base num título jurídico individual¹⁰⁵, tendo como fim a rentabilização das águas e dos terrenos do DPM¹⁰⁶⁻¹⁰⁷.

Numa outra perspetiva, J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA distinguem 4 espécies de usos: a) uso geral, consentido a todos os cidadãos em virtude de uma autorização implícita no próprio destino do bem a um uso público; b) uso particular, que pressupõe um ato de admissão eventualmente sujeito ao pagamento de uma taxa ou de um preço; c) uso especial, que pressupõe um ato autorizativo, praticado pelas autoridades competentes, quanto aos requisitos subjectivos e objetivos exigidos por lei em relação a tal uso; d) uso excepcional, que, em geral, pressupõe um ato de concessão através do qual o bem é subtraído ao uso público geral para se atribuir um gozo exclusivo de determinados sujeitos¹⁰⁸.

Independentemente da classificação adotada, embora nos inclinemos para a proposta por MARCELLO CAETANO, e em jeito de síntese sobre o ora exposto, concluímos que “o regime de dominialidade não exclui que os bens do domínio público possam ser objeto de uso por particulares para fins económicos ou de direta exploração económica dos próprios bens do domínio público”¹⁰⁹. Como já tivemos oportunidade de evidenciar *supra*¹¹⁰, não é pelo facto de os bens do Domínio Público estarem fora do comércio jurídico-privado que as suas potencialidades económicas não possam ser exploradas, pelo contrário. Estando fora do comércio privado apenas se impede que sejam “objeto de negócios jurídicos que afectem a sua natureza de bens dominiais”¹¹¹. Nesta medida, os bens do Domínio Público vêm consagrados na parte relativa à *organização económica* da CRP, sendo até denominados por alguns autores como *verdadeiros meios de produção*¹¹².

2.3. Natureza jurídica dos usos privativos

¹⁰⁵ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A utilização...*, *ob. cit.*, p. 165.

¹⁰⁶ Cfr. ALVES CORREIA E ANA RAQUEL MONIZ, *Estudo sobre os Regimes Jurídicos das Zonas Costeiras da Região Autónoma dos Açores*, [Em linha], CEDOUA, (janeiro/2015), p. 59. Disponível em: http://www.uc.pt/fduc/cedoua/publicacoes/pdfs/cedoua_ij.pdf.

¹⁰⁷ Conforme atenta o Ac. do STA de 22/10/1996, proferido no âmbito do Processo n.º 39207, “O uso privativo é um direito de aproveitamento ou utilização de um bem do domínio público concedido a pessoa determinada através de um ato ou contrato administrativo”.

¹⁰⁸ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª. Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 1006.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Sobre a rentabilização dos bens do Domínio Público, cfr. ponto 1.1.3. do presente trabalho.

¹¹¹ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª. Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 1006.

¹¹² *Ibidem*.

A doutrina divide-se no que respeita à natureza jurídica do uso privativo. Enquanto alguns autores defendem tratar-se de um direito obrigacional, outros inclinam-se para a defesa de um direito real.

À semelhança do uso comum, também consideramos que o uso privativo é um direito subjectivo público, uma vez que a Administração não transfere para os utilizadores do Domínio Público os poderes que lhe foram atribuídos por lei para *assegurar a afectação ao público das coisas dominiais*¹¹³, transferindo sim, meros poderes de uso. Logo, excluímos a hipótese de tais usos possuírem natureza privada. Aliás, estando as coisas públicas excluídas do comércio jurídico-privado não se afigura plausível que os usos privativos constituam direitos de natureza privada.

Defendem MARCELLO CAETANO¹¹⁴ e FREITAS DO AMARAL¹¹⁵, que o uso privativo não é um direito real mas um mero direito de obrigação. Isto porque, consideram os Autores que ao tratar-se de coisas públicas estão, conseqüentemente, fora do comércio jurídico-privado não podendo ser defensáveis pelos utentes através de meios possessórios civis. De acordo com este entendimento, cabe à Administração reagir contra os comportamentos abusivos de terceiros, uma vez que os particulares, enquanto meros utilizadores do Domínio Público, não possuem defesa direta de reacção. Assim sendo, não consideram tratar-se de um direito *erga omnes*, mas de um direito relativo, com eficácia *inter partes* apenas oponível pela Administração a terceiros¹¹⁶. Desta forma, estes Autores não assistem razão a AFONSO QUEIRÓ quando defende que “as coisas públicas são susceptíveis de posse civil e direitos privados, enquanto sobre elas se exerce um uso privativo”¹¹⁷, designadamente, enquanto as parcelas de terreno sejam objeto de concessão¹¹⁸.

Por outro lado, existem autores que propendem para a tese de se tratar de um direito real, nomeadamente SANDRA CRISTINA GUERREIRO. Partindo dos critérios que servem para distinguir direito real de direito obrigacional¹¹⁹ a A. argumenta a favor do direito de uso privativo como um direito real. Assim, na sua ótica, este caracteriza-se por ser um direito de exercício imediato; ter as suas formas de constituição tipificadas na lei (licença e concessão);

¹¹³ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais...*, *ob. cit.*, p. 347.

¹¹⁴ Cfr. *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, *ob. cit.*, p. 348.

¹¹⁵ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A utilização...*, *ob. cit.*, p. 277.

¹¹⁶ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais ...*, *ob. cit.*, p. 347.

¹¹⁷ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A utilização...*, *ob. cit.*, p. 277.

¹¹⁸ Afonso Queiró não defende que se exerçam poderes privados sobre o Domínio Público, mas admite que, durante a concessão de um bem, se exerçam poderes com essa natureza mas somente enquanto durar o uso privativo desse bem. Para o efeito, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A utilização...*, *ob. cit.*, pp. 261 e 262.

¹¹⁹ A este propósito atente-se na distinção entre direito real e direito obrigacional propugnada por ORLANDO DE CARVALHO, *Direito das Coisas*, Coimbra, 1977, p. 131 e ss.

ter como objeto coisas corpóreas; ser oponível a terceiros uma vez que para além dos poderes de uso e fruição sobre as coisas públicas que são transferidos para os utilizadores, também o são os meios de defesa do seu direito dominial¹²⁰. A A. defende ainda que o direito de uso privativo se subsume a um direito real de usufruto, isto porque, “permite o uso e fruição por um determinado período de tempo”, “é transmissível” [...] e “podem-lhe ser acrescidas coisas”, como, por exemplo, serem efetuadas obras de construção, mas claro que, respeitando sempre o fim económico da coisa¹²¹.

Sobre a natureza jurídica do uso privativo propendemos para a primeira tese, considerando que o direito de uso privativo é um direito obrigacional. Apoiamo-nos nos argumentos defendidos pelos Autores e acrescentamos o facto de, como veremos melhor, no ponto seguinte, o n.º 1 do artigo 6.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, determinar que quando uma parcela do DPH se encontre afeta a um uso privativo e este for perturbado por qualquer forma, compete à Administração adotar as medidas necessárias. Embora disponha o n.º 3 dessa norma que as despesas tidas pela Administração ficam a cargo do utente, é a administração que atua perante o infrator e não o próprio utilizador.

2.4. Poderes e garantias dos particulares enquanto utentes privativos de bens do DPM

Delineado este percurso sobre o âmbito do direito de uso privativo, impõe-se também explicitar quais os poderes do particular, enquanto detentor de um direito subjectivo público e bem assim os seus deveres e ónus, enquanto utilizador exclusivo de parcelas do DPM, passando ainda a explicitar em que termos é feita a defesa desses direitos privativos.

Desde logo, o que o particular pretende é tirar o maior proveito das potencialidades do bem público e é através da licença ou da concessão que fica investido desse direito. Deste modo, dir-se-á que o título de uso privativo assume carácter exclusivo, uma vez que é concedido um maior aproveitamento dos recursos dominiais a um determinado utente, conforme aliás, decorre do n.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, quando determina que estes títulos “conferem aos seus titulares o direito de utilização exclusiva, para

¹²⁰ Cfr. SANDRA CRISTINA PEREIRO GUERREIRO, “A natureza jurídica do direito de utilização privativa do Domínio Público Hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real administrativo”, [Em linha], in Série Cursos Técnicos 3, Direito da Água, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (abril de 2013), p. 240. Disponível em:

http://www.apea.pt/xFiles/scContentDeployer_pt/docs/Doc2782.pdf.

¹²¹ *Idem* p. 247.

os fins e com os limites consignados no respetivo título constitutivo, das parcelas do domínio público hídrico a que respeitam”. Com efeito, DIOGO FREITAS DO AMARAL clarifica o conceito de *utilização exclusiva*, devendo entender-se que o utente detém a utilização exclusiva de um bem quando “ocupa uma porção limitada do domínio, por forma tal que tem como efeito privar qualquer outra pessoa do direito ao uso do domínio sobre esse local”¹²².

Outro aspeto que importa atentar no âmbito dos poderes do particular é quando a utilização envolva a realização de obras ou alterações às construções edificadas, uma vez que estas mantêm-se na propriedade do titular da licença ou da concessão até expirar o respetivo prazo (cfr. n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio). Pois, como referiremos no ponto seguinte, decorrido o prazo estipulado no título, as obras efetuadas poderão ser demolidas ou cedidas gratuitamente a favor do Estado, deixando de ser propriedade privada do titular da licença ou concessão¹²³.

No que respeita aos deveres e ónus do utente privativo cumpre referir que, envolvendo a construção de instalações estas estarão sempre sujeitas ao respetivo licenciamento, de acordo com o preceituado no artigo 4.º do DL n.º 226-/2007, de 31 de maio, sob a epígrafe *Realização de obras*. Ou seja, o projeto de edificação terá de ser submetido à aprovação da autoridade competente e à fiscalização por esta exercida. Por outro lado, o utente deve ainda obedecer ao fim estipulado no título, uma vez que, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 69.º da Lei da Água, a não observância de condições específicas previstas no título constituem causa de revogação do mesmo. Constitui ainda causa de revogação do título o não início da utilização no prazo de seis meses a contar da data de emissão do título ou a não utilização durante um ano¹²⁴. Recaindo, assim, sobre o utente um verdadeiro ónus de utilização.

Assim sendo, sintetiza MANUEL DAS NEVES PEREIRA, que o “conteúdo dos direitos (e deveres) dos titulares de licenças e dos contratos de concessão é o de exercerem as atividades requeridas segundo as condições do deferimento da licença e as cláusulas contratuais, assim respetivamente”¹²⁵, encontrando-se os particulares adstritos aos fins determinados nos títulos.

Relativamente à defesa dos direitos do utente privativo, determina o n.º 1 do artigo 6.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, que sempre que alguma parcela do domínio público hídrico se encontrar afeta a um uso privativo e este for perturbado por ocupação abusiva ou

¹²² Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora Limitada, 1978, p. 195.

¹²³ Cfr. artigo 69.º da Lei n.º 58/2009, de 29 de dezembro (Lei da Água).

¹²⁴ Cfr. alínea c) do n.º 4 do artigo 69.º da Lei n.º 58/2009, de 29 de dezembro (Lei da Água).

¹²⁵ Cfr. *Revogação de títulos de utilização privativa de recursos dominiais litorais*, [Em linha], in Revista de Gestão Costeira Integrada, (2007), p.48. Disponível em: http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci7_6_Pereira.pdf.

outro meio, pode o titular da respetiva licença ou concessão requerer à autoridade competente que adopte as providências (...) constantes do artigo 2.º, ou seja, pode solicitar à Administração que esta intime o infrator a desocupá-la ou a demolir as obras feitas, estipulando para o efeito, um determinado prazo. Continua o n.º 2, estipulando que sem prejuízo da aplicação das penas que no caso couberem e da efetivação da responsabilidade civil do infrator pelos danos causados, uma vez decorrido o prazo fixado pela autoridade competente, esta assegurará a reposição da parcela na situação anterior à ocupação abusiva, podendo para o efeito recorrer à força pública e ordenar a demolição das obras por conta do infrator. Por último, determina o n.º 3 que as despesas realizadas neste âmbito pela autoridade competente serão suportadas pelo utente. Assim, atendendo ao estipulado no referido artigo 6.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, somos a considerar que o direito de uso privativo reveste a natureza de um direito obrigacional.

2.5. Títulos de utilização e exploração privativa do Domínio Público Marítimo

Retomando ao artigo 84.º da CRP, dispõe o n.º 2/*in fine* que é a lei que define as condições de utilização dos bens do Domínio Público. No caso do DPH, e consequentemente do DPM, é a Lei da Água que define em que termos é concedida a utilização desses bens.

A utilização dos recursos hídricos do domínio público pode ser aproveitada pelos seus titulares, como também por outras entidades públicas ou por particulares. Considerando que apenas pretendemos tratar aqui da utilização privativa do DPH pelos particulares, apenas nos debruçaremos com maior atenção sobre as utilizações permitidas neste âmbito: a licença e a concessão.

Todavia, abordaremos antes de mais e ainda com a síntese que a economia do trabalho impõe, a utilização de recursos hídricos particulares. Apesar de se tratar de recursos particulares, a utilização destes recursos hídricos pode estar sujeita a autorização, licença prévia ou comunicação, consoante a atividade pretendida. Estão sujeitas a autorização prévia, a realização de construções, a implantação de infra-estruturas hidráulicas ou a captação de águas¹²⁶. Neste caso, a autorização visa permitir o exercício de um direito preexistente na esfera do titular desses recursos hídricos. O ato permissivo apenas vem autorizar o exercício de um direito outrora adquirido. Algumas atividades como a rejeição de águas residuais ou mesmo a imersão de resíduos estão sujeitas não a uma autorização mas a uma licença por

¹²⁶ Cfr. alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água).

parte da autoridade que a concede¹²⁷. Neste caso, através da licença, nasce um direito para exercer uma atividade que a lei proíbe, sendo o próprio ato licenciador a conceder o direito ao interessado. Tratando-se de captação de águas particulares quando os meios de extração não excedam os 5 cv, bastará ser feita uma comunicação simples à entidade licenciadora¹²⁸. Compreende-se que mesmo tratando-se aqui de leitos, margens e águas particulares, pelo facto destas utilizações terem um forte impacto nas águas, estejam sujeitas à obtenção de determinados títulos.

Por sua vez, quando se tratem de leitos, margens e águas do Domínio Público, a Administração¹²⁹ permite, de acordo com os artigos 60.º e 61.º da Lei da Água, que essas parcelas possam ser utilizadas por particulares mediante a emissão de uma licença ou da constituição de uma concessão, dependendo da atividade pretendida. Por outras palavras, a utilização privativa de recursos do DPM está sujeita a licença ou concessão¹³⁰.

A licença é um título unilateral e constitutivo. Unilateral no sentido de pertencer à Administração o poder discricionário de autorizar ou não certa atividade mediante a emissão de uma licença. Constitutivo na medida em que faz nascer um direito na esfera do interessado, diferenciando-se assim da autorização¹³¹. A licença confere ao seu titular o direito de exercer as atividades nas condições estabelecidas por lei ou regulamento, para os fins, nos prazos e com os limites estabelecidas no respetivo título, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 67.º da Lei da Água. Este título assume um carácter precário, uma vez que tem o prazo máximo de 10

¹²⁷ De acordo com as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água).

¹²⁸ Cfr. n.º 4 do artigo 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água).

¹²⁹ Compete à APA licenciar as utilizações dos recursos hídricos, emitindo os respetivos títulos de utilização dos recursos hídricos (cfr. artigo 12.º do DL n.º 226-A/2007, de 26 de outubro). No entanto, nas áreas do DPH afetas às administrações portuárias e às entidades gestoras de empreendimentos de fins múltiplos sustentados em infra-estruturas hidráulicas públicas (cfr. respetivamente artigo 13.º e artigo 76.º da Lei da Água), cabe a estas entidades as atribuições relativas ao licenciamento e fiscalização da utilização dos recursos hídricos nesses locais. Por outro lado, o artigo 13.º do DL n.º 226-A/2007, de 26 de outubro, prevê a possibilidade da APA delegar estas competências noutras entidades, *v.g.* nas autarquias locais (de acordo com o artigo 8.º da Lei da Água com a redação conferida pelo DL n.º 130/2012, de 22 de junho).

¹³⁰ Em qualquer dos casos, importa considerar o carácter oneroso destas utilizações privativas dos recursos hídricos, uma vez que está inerente “o pagamento de taxas como contrapartidas da atividade administrativa procedimental” – cfr. MANUEL DAS NEVES PEREIRA, “Revogação de títulos”, *ob. cit.* Compreende-se que a utilização dos recursos hídricos não seja gratuita, nesta medida atente-se em DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A utilização...*, *ob. cit.*, p. 225, quando refere que “o particular no uso privativo não usa a coisa como todos os outros mas para seu proveito pessoal” (ter ainda em consideração o que se referiu *supra*, acerca do conceito de *utilização exclusiva*). Considerando a jurisprudência nesta matéria, atente-se no Ac. do STA de 16/10/2013, proferido no âmbito do Processo n.º 0455/13, referente à taxa devida pela celebração de uma concessão de uso privativo de uma parcela do domínio público hídrico para a construção da Marina de Angra do Douro, localizada na Lagoa da Lixa, concelho de Gondomar.

¹³¹ Como já referido no ponto anterior, a autorização não faz nascer um direito *ex novo*, apenas se permite o exercício de um direito já existente.

anos¹³², tendo já sido de 5 anos de acordo com o preceituado no artigo 20.º do DL n.º 468/71, de 05 de novembro. Denota-se pela redação do n.º 2 do artigo 67.º da Lei da Água a preocupação da lei em atender ao período necessário para a amortização dos investimentos associados. Portanto, consoante o tipo de utilizações “o prazo deve ser marcado em função do tempo necessário para amortizar os capitais investidos”¹³³. Compreende-se assim que umas licenças atribuam um prazo mais extenso que outras.

Por contraposição à licença, a concessão pode tratar-se de um ato unilateral da Administração (ato administrativo de concessão) ou de um ato bilateral constituída por intermédio de um contrato administrativo (que por seu turno pode tratar-se de um contrato de concessão de uso privativo ou de exploração¹³⁴). Por motivos de economia do trabalho apenas nos propomos tratar da concessão de uso privativo – aquela que atribui ao particular um mero direito de utilização, não implicando a transferência de quaisquer poderes públicos¹³⁵.

A concessão distingue-se também da licença pelo seu “carácter mais denso e mais estável”¹³⁶, uma vez que comporta a atribuição de um maior número de faculdades do que a licença e poder ser concedida por um limite máximo temporal superior. No que respeita à concessão atribuída por contrato, a escolha do concessionário pode ser realizada através de DL¹³⁷, por procedimento pré-contratual de concurso público¹³⁸ ou por procedimento iniciado a pedido do interessado¹³⁹ (cfr. n.º 2 do artigo 68.º da Lei da Água).

¹³² Cfr. n.º 2 do artigo 67.º da Lei n.º 58/2005 de 29 de dezembro (Lei da Água).

¹³³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, *ob. cit.*, p. 943.

¹³⁴ A concessão de exploração, ou também designada por concessão de gestão, consiste no contrato pelo qual se atribui ao particular, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa (cfr. artigo 30.º do DL n.º 280/2007, de 07 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público). Sobre a concessão de exploração, mais desenvolvidamente, cfr. JOÃO CAUPERS, “O Domínio Público”, *ob. cit.*, p. 115 e ANA RAQUEL MONIZ, “A concessão de uso privativo do domínio público: Um instrumento de dinamização dos bens dominiais”, *in* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Castanheira Neves, Vol. III, Coimbra Editora, 2008, p. 319 e ss.

¹³⁵ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, “A concessão”, *ob. cit.*, p. 320.

¹³⁶ Ver MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Títulos de Utilização e Exploração do Domínio Público Marítimo”, *in* Direito Administrativo do Mar, Almedina, Coimbra, 2014, p. 141.

¹³⁷ Relativamente à escolha por DL, prescreve o n.º 4 do artigo 68.º da Lei da Água que esta apenas pode ser realizada “quando recaia sobre empresas públicas a quem deva caber a exploração de empreendimentos de fins múltiplos (...)”. Neste caso atente-se no DL n.º 48522 de 10/08/1968, que determinou que “[e]m terrenos do domínio público marítimo, junto à Praia Grande, em Sintra, sob jurisdição da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos, construiu-se um conjunto hoteleiro que foi declarado de utilidade turística. Dele fazem parte um hotel, uma piscina e um restaurante, cujas construções foram licenciadas a título precário. A precariedade, porém, mostra-se agora incompatível com a grandeza do empreendimento, pelo que, em face da sua importância económica, se julga conveniente assegurar ao estabelecimento melhores condições de rentabilidade e amortização, garantindo-lhe a reserva de ocupação dos terrenos do domínio público marítimo por um certo prazo. Ouvida sobre o assunto, a Comissão do Domínio Público Marítimo foi de parecer de que os terrenos em causa podiam ser objeto de uma concessão por 25 anos para os fins referidos”.

¹³⁸ Anúncio de procedimento n.º 2111/2014, relativo à adjudicação de contrato de concessão destinado à instalação e exploração de um apoio de praia simples na margem do mar, em terreno do DPM, na praia de

Estipulava o artigo 20.º do DL n.º 468/71 de 05 de novembro que o prazo máximo da concessão seria de 30 anos¹⁴⁰, tendo por base o limite máximo permitido por lei para a generalidade dos arrendamentos. Durante algum tempo pensou-se que a ocupação de terreno do Domínio Público constituía um arrendamento privado, daí os prazos coincidirem. Contudo, este prazo já não está em vigor, pois o n.º 6 do artigo 68.º da Lei da Água estabelece que o contrato de concessão de utilização do DPH tem um prazo de validade não superior a 75 anos¹⁴¹. A concessão é, assim, o regime que melhor concilia a “defesa da integridade do domínio público do Estado com a promoção do desenvolvimento económico do País”¹⁴², na medida em que o prazo atende à “natureza e dimensão dos investimentos associados, bem como à sua relevância económica e ambiental”¹⁴³. Isto compreende-se, na medida em que “a concessão é uma das formas privilegiadas de rentabilização dos bens públicos e consiste justamente em atribuir a uma entidade diversa do proprietário público (no caso concreto a particulares) o direito subjectivo à utilização temporária, em termos exclusivos, de uma parcela dominial determinada”¹⁴⁴.

Com efeito, atestam FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, que estes prazos – da licença e da concessão – representam o período em que “ao particular pertence uma certa expectativa de estabilidade da situação jurídica em que está investido”¹⁴⁵.

No entanto, nos termos do artigo 69.º da Lei da Água, o título de utilização extingue-se com o termo do prazo nele fixado. Assim, cessando a concessão por decurso do prazo, as obras executadas reverterem gratuitamente para o Estado no termos da alínea a) do n.º 2 do

Paramos, freguesia de Paramos, concelho de Espinho, distrito de Aveiro, [Em linha], disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Divulgacao/Anuncios%20Procedimentos/2014/2111/Anuncio_DRE_2111_Paramos_Espinho.pdf.

¹³⁹ Todas as utilizações são solicitadas mediante preenchimento de requerimento próprio, [Em linha], disponível em: <http://www.apambiente.pt/?ref=17&subref=826&sub2ref=828>.

¹⁴⁰ Pode ocorrer o caso de o prazo estipulado no título não se mostrar suficiente para assegurar as melhores condições de rentabilidade e amortização. Para o efeito, considera-se o caso do DL n.º 48522, *in*: Diário da República, I Série, n.º 189/68, de 10/08/1968, uma vez que a construção de um conjunto hoteleiro, junto à Praia Grande, em Sintra, foi licenciada a título precário, tendo-se, mais tarde, revelado insuficiente o prazo concedido. Assim, por se mostrar incompatível com a grandeza do empreendimento e em face da sua importância económica, julga-se conveniente aumentar o prazo da concessão.

¹⁴¹ Conforme refere ANA RAQUEL MONIZ, “A concessão”, *ob. cit.*, p. 332, as “concessões perpétuas em cemitérios constituem uma exceção ao carácter temporário das concessões de uso privativo”.

¹⁴² Cfr. Parecer da Comissão do DPM, *in* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Comentário à lei dos terrenos do domínio hídrico*, Coimbra, Almedina, Coimbra, 1978, p. 276.

¹⁴³ Ver MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Títulos de utilização”, *ob. cit.*, p. 139.

¹⁴⁴ Cfr. Anotação ao Ac. do STA relativo ao processo 06/04 de 07.07.2004 por ANA RAQUEL MONIZ, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.º 21/22, (junho/dezembro), p. 236.

¹⁴⁵ *Vide Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Almedina, Coimbra, 1978, p. 194.

artigo 69.º da Lei da Água¹⁴⁶. Findo o prazo estipulado na licença, as instalações desmontáveis são removidas e as instalações fixas são demolidas, salvo se a administração optar pela reversão a título gratuito, conforme prescreve a alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo¹⁴⁷. No caso de remoção ou demolição, determina o n.º 3 do mesmo artigo que o titular da licença deve repor a seu cargo a situação que existia anteriormente à execução das obras¹⁴⁸.

Constituem causas de revogação dos títulos de utilização as enumeradas no n.º 4 do artigo 69.º da Lei da Água¹⁴⁹, podendo ser também por razões decorrentes da necessidade de maior proteção dos recursos hídricos ou por alteração das circunstâncias existentes à data da sua emissão e determinantes desta, quando não seja possível a sua revisão¹⁵⁰.

2.6. Breve referência ao regime económico e financeiro e ao regime contraordenacional da utilização dos Recursos Hídricos

Para finalizar o presente Capítulo, impõe-se analisar, ainda que de forma sucinta, o regime económico e financeiro bem como o regime contraordenacional da utilização dos recursos hídricos.

Antes de mais, dir-se-á que o regime económico e financeiro promove a utilização sustentável dos recursos hídricos (cfr. n.º 1 do artigo 77.º da Lei da Água) e qualquer utilizador dos mesmos está sujeito ao pagamento da taxa de recursos hídricos, pelos proveitos que estes lhe proporcionam (incidência subjetiva). O regime económico e financeiro dos recursos hídricos previsto pela Lei da Água foi estabelecido pelo DL n.º 97/2088 de 11 de junho, disciplinando a taxa de recursos hídricos, as tarifas dos serviços públicos de águas e os

¹⁴⁶ A título exemplificativo, cumpre atentar no determinado pelo Ac. do STA, de 16/02/2005, referente ao Processo n.º 0342/02, relativo à reversão para o Estado de um apoio de praia construído no âmbito de uma concessão do DPM, com fundamento na cessação do respetivo título. Assim, não obstante o diploma normativo não ser o mesmo porque a Lei da Água ainda não estava em vigor, a legislação portuguesa já determinava que à Administração assistia “o direito de optar pela reversão do título gratuito das obras executadas e das instalações fixas ou pela sua demolição”. Assim sendo, com a cessação do título, a utente “deixou de ter qualquer direito de utilização sobre o local em questão, bem como sobre as construções e instalações existentes”.

¹⁴⁷ Ver a título de exemplo o proferido no Ac. do STA, de 11/02/2003, referente ao Processo n.º 0342/02.

¹⁴⁸ Cfr. Ac. do STA, de 20/02/2008, relativo ao Processo n.º 0549/02, referente à não prorrogação da licença de uso privativo para um apoio de praia, instalado em domínio público marítimo sito na Praia da Galé, Albufeira, Algarve. O STA determinou que o ato que ordena a remoção de uma edificação de apoio de praia é um ato consequente, na medida em que se limita a dar execução a um ato anterior que decidiu não prorrogar a licença de uso privativo de que o recorrente era titular. Neste caso, ordenou-se a remoção das instalações por não ter sido obtido deferimento na prorrogação da licença.

¹⁴⁹ Designadamente, o indeferimento do pedido prorrogação da licença, com os fundamentos de a mesma haver caducado e de não terem sido pagas taxas em dívida estabelecidas no respetivo alvará, conforme ser verifica pela leitura do Ac. do STA de 01/06/2004, referente ao Processo n.º 038/04.

¹⁵⁰ Cfr. n.º 6 do artigo 69.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água).

contratos-programa em matéria de gestão dos recursos hídricos. Aludindo apenas à Taxa de Recursos Hídricos (doravante, designada por TRH), e parafraseando a APA, “a TRH é um instrumento económico e financeiro que visa compensar o benefício que resulta da utilização privativa do domínio público hídrico, o custo ambiental inerente às atividades suscetíveis de causar um impacto significativo nos recursos hídricos, bem como os custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da quantidade e qualidade das águas”¹⁵¹. Esta taxa incide sobre as seguintes utilizações dos recursos hídricos: utilização privativa de águas do DPH do Estado – componente A; descargas, diretas ou indiretas, de efluentes para os recursos hídricos, suscetíveis de causar impactos significativos – componente E; extração de materiais inertes do DPH do Estado – componente I; ocupação de terrenos ou planos de água do DPH do Estado – componente O e utilização de águas, qualquer que seja a sua natureza ou regime legal, sujeitas a planeamento e gestão públicos, suscetíveis de causar impacto significativo – componente U¹⁵². A base tributável da TRH é, assim, constituída por 5 componentes: $TRH = A + E + I + O + U$ ¹⁵³.

No que respeita ao regime contraordenacional, poderá ser aplicada uma contraordenação a um utilizador que seja detentor de um título mas também a quem não o possua¹⁵⁴. As contraordenações previstas na Lei da Água, designadamente no artigo 81.º, constituem contraordenações ambientais e são subdivididas em leves, graves e muito graves. O Regime Geral das Contraordenações Ambientais vem consagrado na Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, estando aí previstas as molduras penais para as infrações sancionáveis¹⁵⁵.

Com efeito, aquando da instauração e decisão de um processo de contraordenação nesta matéria, a entidade competente deve atender em simultâneo à Lei da Água, para saber quais as infrações contraordenacionais previstas na lei, mas também ao Regime Geral das Contraordenações Ambientais, onde se encontram previstas as molduras penais destes ilícitos de mera ordenação.

¹⁵¹ Sítio da APA, disponível em:

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=11&sub3ref=128>

¹⁵² Para efeitos do n.º 2 do artigo 6.º do DL n.º 97/2008, de 11 de junho, a aplicação das componentes é cumulativa, e a inaplicabilidade de uma qualquer das componentes não prejudica a aplicação das demais.

¹⁵³ Os valores anuais de base para cada componente estão previstos no DL n.º 97/2008, de 11 de junho e são atualizados todos os anos por aplicação do índice de preços no consumidor. Para o ano 2015 recomenda-se a consulta da tabela anexa ao Despacho n.º 6/CD/2015, de 09/02/2015, disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/LicenciamentoUtilizRH/Despacho_6-CD-2015_TRH.pdf.

¹⁵⁴ Veja-se a título exemplificativo, a infração prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 81.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, que considera contraordenação ambiental muito grave a utilização dos recursos hídricos sem o respetivo título.

¹⁵⁵ Vejamos, por exemplo, que tratando-se de uma contraordenação ambiental muito grave, praticada por uma pessoa singular e em caso de negligência é punida com uma coima graduada de 20.000€ até 30.000€. Se praticada a título de dolo, a contraordenação é punível com uma coima graduada de 30.000€ até 37.500€.

III. O direito de propriedade privada e o Domínio Público Marítimo

3.1. (Des)afetação dos bens do Domínio Público

Compreendida a índole do Domínio Público, versaremos de seguida sobre de que forma os bens ingressam no Domínio Público, adquirindo, conseqüentemente, o estatuto dominial.

Antes de mais, impõe-se referir que a qualificação dos bens como dominiais, para além de se sujeitar aos limites do artigo 84.º da CRP, deve obedecer ao *sistema de direitos fundamentais*, tendo por base *motivos de interesse público relevante* e devendo ainda reger-se pelo *princípio da proporcionalidade*¹⁵⁶.

Seguindo o entendimento de MARCELLO CAETANO, o carácter dominial pode ser adquirido pela observância de um de vários dos seguintes pressupostos: a) “existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria do domínio público” - classificação; b) “declaração de que certa e determinada coisa pertence a essa classe”; c) “afetação dessa coisa à utilidade pública”¹⁵⁷ - afetação.

Não significa isto que para adquirirem o estatuto de bem dominial tenham de se observar todos estes requisitos, pelo contrário. A observância de apenas um é suficiente. Assim, existem bens, v.g. águas marítimas, “cuja dominialidade depende apenas da genérica disposição da lei”¹⁵⁸. Por outro lado, existem coisas “que entram no domínio público depois de se verificar, por lei ou ato administrativo, possuírem o atributo típico da classe genericamente considerada dominial”¹⁵⁹. Trata-se, por exemplo, do caso da classificação de uma estrada como nacional. Por fim, há coisas que necessitam de um ato de afetação para serem destinadas à utilidade pública.

De acordo com o nosso regime jurídico, carecem de classificação e/ou afetação os bens que pertencem ao domínio público artificial, como é o caso do domínio público cultural (v.g. palácios e monumentos nacionais), militar (integrado pelos bens imóveis e móveis destinados a esse fim) e infraestrutural (v.g. aeroportos de interesse público).

Atentando na definição apresentada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, a classificação consiste no “ato pelo qual se declara que uma certa e determinada coisa reúne os caracteres

¹⁵⁶ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Títulos de utilização”, *ob. cit.*, p. 124.

¹⁵⁷ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual, ob. cit.*, p. 921.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Cfr. Ac. do TRC, de 14/04/2015, proferido no âmbito do Processo n.º 319/10.2TBAGN.C1.

próprios de dada classe legal de bens dominiais”¹⁶⁰. Acrescenta ainda MARCELLO CAETANO que a “classificação não implica o reconhecimento de que a coisa esteja já a produzir utilidade pública: apenas verifica a suscetibilidade de a produzir”¹⁶¹.

No que diz respeito ao Domínio Público Cultural, a Direção-Geral do Património Cultural, (doravante, designada por DGPC), explícita no seu sítio da Internet, que os bens imóveis de interesse cultural podem ser classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal. Consideram-se de interesse público os bens cuja “proteção e valorização represente um valor cultural de importância nacional, mas para o qual o regime de proteção inerente à classificação como de interesse nacional se mostre desproporcionado”¹⁶²⁻¹⁶³. A título exemplificativo, atente-se no DL n.º 735/74, de 21 de novembro, que classificou como imóveis de interesse público, entre outros, o edifício onde se encontra instalada a Biblioteca Pública Municipal do Porto no Jardim de S. Lázaro e o Aqueduto que abastecia o Mosteiro de Grijó em Vila Nova de Gaia.

Ora, quando “o legislador, movido por considerações de oportunidade ou mérito político [...] entende que determinados bens anteriormente classificados como dominiais devem deixar de estar sujeitos ao regime jurídico da dominialidade”¹⁶⁴ procede à *desclassificação legal*¹⁶⁵ desse bem.

Por sua vez, a afetação de um bem ao domínio público respeita ao “ato ou prática que consagra a coisa à produção efetiva da utilidade pública”¹⁶⁶. Assim, nas palavras de MARCELLO CAETANO, a afetação pode decorrer de um ato administrativo (como, por exemplo, o documento que determine o uso do bem) ou de um mero facto (v.g. inauguração)¹⁶⁷.

Deste modo e parafraseando ANA RAQUEL MONIZ “a afetação consubstancia o ato administrativo que coloca a coisa (pública) a desempenhar a função que justificou a sua sujeição pelo legislador a um regime específico de direito público”¹⁶⁸. Na mesma linha de pensamento, BERNARDO AZEVEDO considera que existe a afetação de um bem a um fim de

¹⁶⁰ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual, ob. cit.*, p. 922.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² Consultar o sítio da Internet da Direção-Geral do Património Cultural, [Em linha], disponível em: <http://www.patrimoniocultural.pt/pt/patrimonio/patrimonio-imovel/classificacao-de-bens-imoveis-e-fixacao-de-zep/>.

¹⁶³ A título acessório é oportuno referir que o procedimento administrativo de classificação de um bem imóvel é instruído pela DGPC e segue os trâmites regulamentados pelo DL n.º 309/2009, de 23 de outubro.

¹⁶⁴ Ver ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio, ob. cit.*, p. 129.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Cfr. *Manual de Direito Administrativo, ob. cit.*, p. 922 e 923.

¹⁶⁷ Ver *Manual de Direito Administrativo, ob. cit.*, p. 923.

¹⁶⁸ Ver *O Domínio Público, ob. cit.*, p. 138.

utilidade pública - e que, conseqüentemente, leva à sua integração no Domínio Público – quando o bem se destine ao uso coletivo¹⁶⁹.

Deste modo, observa-se que a classificação e a afetação são destrincháveis¹⁷⁰. Enquanto a classificação visa atribuir caráter público ao bem, mesmo que este ainda não produza já utilidade pública, a afetação “consagra a coisa à produção efetiva de utilidade pública”¹⁷¹.

Porém, embora consubstanciando coisas insuscetíveis de uma propriedade privada, tal não impede “que elas não possam ser subtraídas ao domínio público e integradas no domínio privado”¹⁷² do ente público seu titular. Assim, os bens submetidos ao regime do Domínio Público por afetação podem perder esse estatuto através de um ato de desafetação.

A doutrina tem distinguido desafetação tácita de desafetação expressa.

Na primeira situação a coisa “deixou de reunir os caracteres que a permitiam reconhecer como dominial [...], não se revelando necessária qualquer atuação administrativa nesse sentido”¹⁷³⁻¹⁷⁴.

Com efeito, a jurisprudência tem entendido que a “desafetação tácita, enquanto forma de cessação da dominialidade, só ocorre quando a coisa pública deixe de servir ao fim de utilização pública e passe a ser utilizada/usufruída pelos particulares por abandono intencional da entidade pública sua titular”¹⁷⁵. Neste sentido, escreve também MARCELLO CAETANO que o simples abandono do bem dominial pela Administração não implica que ocorra a desafetação tácita, na medida em que a mesma implica a “cessação da função que estava na base do

¹⁶⁹ Cfr. BERNARDO AZEVEDO, *Servidão de Direito Público*, Coimbra Editora, 2005, p. 49.

¹⁷⁰ Para uma melhor compreensão das diferenças entre as figuras da classificação e afetação veja-se o Ac. do TRC, de 14/04/2015, relativo ao Processo n.º 319/10.2TBAGN.C1.

¹⁷¹ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual, ob. cit.*, p. 923.

¹⁷² Cfr. Ac. do STA de 08/09/2011, relativo ao Processo n.º 0267/11.

¹⁷³ Ver ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio, ob.cit.*, p. 156.

¹⁷⁴ Neste sentido atente-se no Parecer n.º 25/2012, do Conselho Consultivo da PGR, in D.R. n.º 227, Série II de 23/11/2012, sobre a questão da titularidade dos terrenos onde se encontra situada a pousada da Ria de Aveiro. Referirmo-nos a este parecer neste ponto do trabalho uma vez que o mesmo trata, ainda que de forma pouco clara, de saber se houve ou não desafetação de parte do terreno da referida pousada do DPM. Por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano, de 30/01/1980, e ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do DL n.º 662/76, a pousada da ria, com todo o ativo e passivo, e o imóvel afeto à respetiva exploração foram integrados, como bens de capital, no património da ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, E.P. Pelo DL n.º 151/92, de 21 de julho, a ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, E.P. foi transformada em ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, S.A. Com efeito, o imóvel afeto à exploração da ria passou a pertencer à ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, S.A. Assim, “a transferência dos referidos bens [...] determinou, como efeito necessário implícito e em simultâneo, a desafetação do domínio público da parte do imóvel afeto à pousada da ria compreendido na margem desta”. O parecer em apreço apenas conclui que “não recai sobre a ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, S.A. a obrigação de pagar qualquer taxa pela utilização dos terrenos compreendidos no referido imóvel”. Assim, é dúbia a questão relativa ao ato de desafetação, pois o despacho ministerial apenas determinou a transferência dos bens. De todo o modo, parece-nos que poderá ter ocorrido desafetação tácita, uma vez que se depende que com a transferência do imóvel para propriedade privada, cessou o caráter dominial daquela parcela.

¹⁷⁵ Cfr. Ac. do STA de 26/06/2014, referente ao Processo n.º 01174/12.

caráter dominial”¹⁷⁶. A este propósito atente-se no Ac. do TRC, de 14/04/15¹⁷⁷, ilustrativo de uma situação de desafetação tácita de um caminho público. O referido aresto considerou que “depois do início da década de 60, só os réus exerceram atos de posse sobre o referido caminho [...], pelo que, face ao exposto se tem de concluir que o caminho em questão perdeu a utilidade pública de que dispunha”. Assim, compreende-se que no caso em apreço, pelo facto de já não cumprir com o seu fim de utilidade pública - uma vez que apenas serve interesses particulares -, o caminho tenha sido implicitamente desafetado do domínio público¹⁷⁸⁻¹⁷⁹. Não se conclui, todavia, que em virtude da desafetação tácita os particulares adquirem a propriedade desse caminho, mas somente que o bem integra automaticamente o património do ente público a que estava afeto.

Por outro lado, pode também ocorrer a denominada desafetação expressa. Com efeito, esta verifica-se quando a lei retira o estatuto dominial a uma classe de bens (*desafetação genérica*) ou quando por lei ou ato administrativo se declare como não dominial determinado bem (*desafetação singular*)¹⁸⁰. Neste caso verifica-se a desafetação por expressa manifestação da Administração, seja por lei, decreto, Resolução do Conselho de Ministros ou por portaria.

Transpondo esta matéria para o DPM, considera-se que a sua “dominialidade resulta do ato eminente do domínio incluído na soberania que constituem o que se pode chamar domínio público natural”¹⁸¹, não se lobrigando susceptível a desafetação dos espaços marítimos do regime dominial enquanto categoria/classe de bens – desafetação genérica.

Não obstante o ora mencionado, merece aqui referência o artigo 19.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro. O aludido artigo prevê a possibilidade de, mediante diploma legal, ser desafetada do domínio público qualquer parcela do leito ou da margem que deva deixar de estar afeta exclusivamente ao interesse público do uso das águas que serve, passando a mesma, por esse facto, a integrar o património do ente público a que estava afeto – desafetação singular.

¹⁷⁶ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual, ob. cit.*, p. 959.

¹⁷⁷ Ac. proferido no âmbito do Processo n.º 319/10.2TBAGN.C1.

¹⁷⁸ Ainda sobre a desafetação tácita, salienta-se o Ac. do TRG, de 13/09/2007, relativo ao Processo n.º 1149/07-1, que considera existir desafetação tácita de um caminho do domínio público quando desaparece a afetação desse caminho à satisfação da utilidade pública.

¹⁷⁹ Sobre este tema e para maiores desenvolvimentos recomenda-se a leitura do manual *Caminhos Públicos e Atravessadouros*, de ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, Coimbra Editora, Ld.ª, 1987, e ainda os seguintes Acórdãos: Ac. do STJ de 21/01/2014, referente ao Processo n.º 6662/09.6TBVFR.P1.S2 e ainda o Ac. do STJ de 19/05/2011, proferido no âmbito do Processo n.º 3378/08.6TJVNF.P1.S1.

¹⁸⁰ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual, ob. cit.*, p. 956.

¹⁸¹ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais, ob. cit.*, 1996, p. 327.

No entanto, a Comissão do Domínio Público Marítimo tem vindo a alertar para que as desafetações não sejam facilitadas, uma vez que isso não se mostra compatível com a necessária “proteção dos interesses que fundamentam a dominialidade”¹⁸². Sendo as desafetações evidentemente legítimas, devem, contudo, verificar-se em casos excepcionais, havendo sempre a preferência pela atribuição de licenças ou concessões. Embora estes títulos sejam precários, como tivemos oportunidade de estudar¹⁸³, eles cumprem, em diversos casos, os propósitos subjacentes à desafetação.

A desafetação também é possível noutros domínios¹⁸⁴, como é o caso da desafetação de bens do domínio público municipal para o domínio privado municipal¹⁸⁵.

Deste modo, com a desafetação, os bens ingressam no comércio jurídico-privado, podendo, conseqüentemente, ser alienáveis. Uma vez desafetado o bem, deixa de ser aplicável o regime jurídico das coisas públicas, e qualquer interessado pode procurar adquirir o bem à Administração, nos termos gerais do disposto nos artigos 77.^o¹⁸⁶ e ss. do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público aprovado pelo DL n.º 280/2007, de 7 de agosto¹⁸⁷.

Posto isto, importa salientar que, tal como sucede com a desclassificação, também a desafetação do Domínio Público para o domínio privado só pode verificar-se por diploma “com valor correspondente àqueles pelos quais se integraram no Domínio Público”¹⁸⁸.

Apesar de, tal como refere ANA RAQUEL MONIZ, estarmos perante uma “atuação discricionária da Administração, [...] funcionalmente orientada pela busca da melhor solução para a realização do interesse público”¹⁸⁹, a desafetação não pode ser arbitrária¹⁹⁰⁻¹⁹¹. De

¹⁸² Ver Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo de que resultou a alteração ao artigo 20.º da Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico, relatado por Diogo Freitas do Amaral *in* DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei, ob.cit.*, p. 274.

¹⁸³ Remete-se para o ponto 2.4. do Capítulo II do presente trabalho.

¹⁸⁴ Desde logo, é possível a desafetação de prédios do domínio público militar, designadamente, determinada por Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2015, *in*: Diário da República, I Série, n.º 43/2015, de 03/03/2015, ou da Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2015, *in*: Diário da República, I Série, n.º 72/2015, de 14/04/2015. Ou ainda a desafetação de parcelas do domínio público ferroviário, designadamente através do Despacho n.º 4952/2014, *in*: Diário da República, II Série, n.º 69, de 08/04/2014.

¹⁸⁵ A este propósito veja-se o Ac. do STA, de 08/09/2011 proferido no Processo n.º 0267/11, que recai sobre uma situação de cedência de uma parcela do domínio público municipal para o domínio privado municipal.

¹⁸⁶ Prescreve o n.º 1 do artigo 77.º que “[p]odem ser vendidos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente”.

¹⁸⁷ Cfr. JOÃO MIRANDA, “A titularidade”, *ob. cit.*, p. 175.

¹⁸⁸ Cfr. Ac. do STA, de 18/11/2009, proferido no âmbito do Processo n.º 0639/09, que declarou a ilegalidade de uma deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, onde se cedia uma parcela que integrava o domínio público desta, encontrando-se, portanto, subtraída ao comércio jurídico-privado, sem previamente se proceder à sua desafetação.

¹⁸⁹ Ver *O Domínio Público, ob.cit.*, p. 155.

¹⁹⁰ Cfr. JOÃO PAULO CANCELA DE ABREU, “Terrenos Marginais”, *in* Revista da Ordem dos Advogados, ano 1946, Vol. II, Ano 6 – n.º 2 e 4, p. 183.

facto, a desafetação só se mostra concebível quando por *alterações fáticas*¹⁹² o bem público perca essa natureza. Tal como acabamos de expor neste ponto do trabalho, a Administração tem de seguir determinados normativos para que possa desafetar um bem do Domínio Público.

Por último e ainda sobre a matéria da desafetação, impõe-se atentar no DL n.º 100/2008, de 16 de junho, que regula os procedimentos a que deve obedecer a reafetação do DPM integrado em áreas sem utilização portuária reconhecida ou a adoção das modalidades de usos compatíveis dos recursos hídricos que se encontrem compreendidos nas referidas áreas. Prevê este diploma uma forma de desafetação dos bens imóveis do DPH mas apenas quando esses bens não devam ficar afetos exclusivamente ao interesse público do uso das águas (cfr. n.º 1 do artigo 4.º do referido DL).

3.2. O reconhecimento da propriedade privada de terrenos no Domínio Público Marítimo

Feito este percurso, chegamos ao âmago da questão que nos propusemos discutir.

Desde o Decreto Régio de 31 de dezembro de 1864 que existe uma presunção de dominialidade das parcelas de leitos e margens de águas navegáveis e fluviáveis. De igual modo, a partir de 22 de março de 1868 reconheceu-se essa presunção sobre as arribas alcantiladas (arribas com inclinação superior a 50%).

A data de 31 de dezembro de 1864 corresponde à da publicação do Decreto Régio que criou a figura do Domínio Público. Conforme explicita a APA, “o Decreto veio tornar públicas (do Estado) as águas do mar e respetivos leitos e margens, devido ao seu reconhecido interesse público para o país, na perspetiva da relevância estratégica da costa, quer no âmbito da defesa nacional, quer no âmbito económico da proteção da atividade pesqueira”¹⁹³. Por sua

¹⁹¹ A este propósito veja-se o parecer de JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Defesa do Domínio Público”, *ob. cit.*, p. 445 e ss., concernente a uma deliberação camarária que declara desafetar do domínio público um terreno que necessariamente continua a servir de praça pública. Tal como refere o Autor, trata-se possivelmente de um ato administrativo de desafetação inexistente, na medida em que “há uma contradição no próprio conteúdo do ato, visto que o reconhecimento da permanência da utilidade pública inerente e a vontade declarada de manter a função viária da parcela não são logicamente conciliáveis com a sua desafetação para efeito de permuta com um particular”. Afigura-se aqui uma intenção em desafetar com o único objetivo de permutar a parcela em causa com um particular. Para mais desenvolvimentos sobre o tema conferir LUÍS P. PEREIRA COUTINHO, “Sobre a justificação das restrições aos direitos fundamentais”, in Estudos em Homenagem ao Professor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, 2010, pp. 557-574.

¹⁹² Vide JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Defesa do Domínio Público”, *ob. cit.*, p. 453.

¹⁹³ Cfr. portal da Agência Portuguesa do Ambiente [Em linha], disponível em: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=1076>.

vez, a data de 22 de março de 1868 corresponde à data da entrada em vigor do Código Civil de 1867, onde o § 4 do artigo 380.º fazia referência à dominialidade das arribas alcantiladas.

No entanto, a presunção da dominialidade destes terrenos não “obsta que possam subsistir direitos de natureza privada já existentes”¹⁹⁴. Assim, não obstante estes terrenos se encontrarem sujeitos “a uma presunção *juris tantum* de propriedade pública”¹⁹⁵, não invalida que os interessados comprovem a sua propriedade sobre essas mesmas parcelas, desde que a prova seja anterior a essas datas.

À semelhança do artigo 8.º do DL n.º 468/1, de 05 de novembro, o artigo 15.º da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos prevê a possibilidade de reconhecimento da propriedade privada das parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, exigindo-se para o efeito prova documental com data anterior a 31 de dezembro de 1864 ou, no caso de arribas alcantiladas, anterior a 28 de março de 1868.

No que respeita ao n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, optamos por dividir a sua análise em duas questões centrais: a da competência dos tribunais e a do prazo judicial para intentar a respetiva ação de reconhecimento.

Relativamente à primeira questão, não encontrávamos na redação originária da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, nenhuma norma atinente à competência dos tribunais comuns para o reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar. No entanto, estando em causa uma ação apenas motivada pelo reconhecimento do direito de propriedade privada, afigura-se tratar-se de uma “questão claramente alheia a qualquer relação jurídica administrativa”¹⁹⁶. Assim, a Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, que o n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, passou a incluir na sua redação a referência expressa à competência daqueles tribunais¹⁹⁷.

No que concerne à segunda questão, o n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, à semelhança do artigo 8.º do DL n.º 468/71, de 05 de novembro, denota a preocupação do legislador pelos direitos adquiridos dos particulares, possibilitando o reconhecimento dos mesmos. Para a obtenção desse reconhecimento torna-se necessário que o interessado faça prova documental de que a propriedade privada ou posse dessas parcelas de terreno é anterior a 31 de dezembro de 1864 ou, tratando-se de arribas alcantiladas, anterior a

¹⁹⁴ Cfr. Ac. do STJ, de 04/06/2013, referente ao Processo n.º 6584/06.2TBVNG.P1.S1.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Cfr. Ac. do TRL de 12/01/2012, referente ao Processo n.º 1224/08.8.TBSCR.L1-2.

¹⁹⁷ Por sua vez, não compete aos tribunais comuns mas sim aos tribunais administrativos a decisão sobre a legalidade ou ilegalidade da demolição de uma edificação que poderá pertencer ao DPM, conforme esclarece o Ac. do STA de 07/07/2009, referente ao Processo n.º 011/09.

22 de março de 1868, intentando a respetiva ação judicial. Por sua vez, ao contrário do estipulado no artigo 8.º do DL n.º 468/71, de 05 de novembro, a redação originária do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, estabelecia um prazo para a propositura da ação do reconhecimento do direito de propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens do DPM, tendo os particulares de intentar a correspondente ação até 1 de janeiro de 2014. Atendendo à exposição dos motivos que antecedeu a Proposta de Lei n.º 19/X/I¹⁹⁸, consta da mesma que “a proteção dos direitos privados não deveria ir tão longe que pudesse gerar a instabilidade permanente na base dominial, e a permitir indefinidamente a invocação de direitos privados anteriores a 1864 ou 1868”.

Como refere MANUEL BARGADO, o problema está no estabelecimento de um prazo e não em averiguar se o mesmo é suficiente para acautelar os direitos em questão¹⁹⁹.

Sobre o estabelecimento deste prazo cremos tratar-se de uma solução legal que “ofende a garantia constitucional do direito de propriedade privada, consagrada no artigo 62.º da Constituição e da autonomia privada”²⁰⁰, uma vez que o que está aqui em causa é a perda definitiva dos terrenos no caso de os particulares não intentarem a respetiva ação dentro do prazo definido, ou por outras palavras, dessas parcelas privadas de leitos ou margens públicos, ingressarem automaticamente no DPM. Apoiamos JOÃO MIRANDA quando este afirma que “a norma em concreto não pode deixar de ser encarada como uma medida legislativa expropriativa do direito de propriedade dos particulares que não exercerem o direito de ação judicial até 1 de janeiro de 2014, pois mesmo que venham a estar em condições de proceder à prova documental depois dessa data, ficam privados do direito”²⁰¹.

Trata-se assim de uma situação de caducidade do direito de ação, uma vez que o titular perde o seu direito em virtude do decurso do prazo máximo estipulado ter precluído.

Ainda neste âmbito, procedeu a Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, à prorrogação do prazo, definindo o dia 1 de julho de 2014 como prazo limite para a instauração da ação de reconhecimento da propriedade privada das parcelas de leitos e margens públicos.

Com a opção legislativa de manutenção do prazo, e consequentemente a não atuação do titular do seu direito de ação, não se afigura atual a afirmação de JOÃO PAULO CANCELA DE

¹⁹⁸ Publicada no Diário da Assembleia da República, II Série A, d 24 de junho de 2005, [Em linha], disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334277624445354c5667755a47396a&fich=ppl19-X.doc&Inline=true>.

¹⁹⁹ Cfr. MANUEL BARGADO, “O reconhecimento da propriedade privada sobre terrenos do Domínio Público Marítimo”, in *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 448.

²⁰⁰ Cfr. JOÃO MIRANDA, “A titularidade”, *ob. cit.*, p 171.

²⁰¹ Cfr. JOÃO MIRANDA, “A titularidade”, *ob. cit.*, p 171.

ABREU quando atesta que “as margens que pertencerem a proprietários particulares, só entram no domínio público mediante expropriação e respetiva indemnização por parte do Estado”²⁰². Pois, dado que, conforme já referimos *supra*, incumprindo o prazo estabelecido para a proposição da ação - mesmo que por mero desconhecimento - as parcelas passariam automaticamente a pertencer ao Domínio Público, perdendo-se a propriedade a favor do Estado sem que haja qualquer indemnização.

Após todas estas alterações legislativas, eis que a Lei n.º 34/2014, de 19 de junho procedeu à abolição do prazo judicial. Assim, na atual redação da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o reconhecimento da propriedade pode ser solicitado a todo o tempo, não estando sujeito a qualquer prazo. Esta medida merece total concordância da nossa parte, uma vez que este requisito se mostra excessivo face à natureza verdadeiramente restritiva da prova exigida.

Sintetizando o preceituado no n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, e adotando a esquematização de alguns autores²⁰³, existem quatro situações possíveis no que respeita aos meios de reconhecimento da propriedade privada de leitos ou margens de águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis.

Numa primeira hipótese o interessado quer ver reconhecido o seu direito de propriedade sobre parcelas de leitos ou margens de águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis e dispõe de documento que comprova a aquisição dessa propriedade. Para esse documento ser admissível o interessado deve provar que antes de 31 de dezembro de 1864 ou, no caso de arribas alcantiladas, antes de 22 de março de 1868, esses terrenos já eram, por título legítimo²⁰⁴ – de acordo com o n.º 1 do artigo 1259.º do CC – objeto de propriedade particular ou comum (cfr. o n.º 2 do artigo 15.º).

Numa segunda hipótese o particular apenas consegue provar a posse dos terrenos, anterior às datas já referidas, e já não a propriedade privada dos mesmos (cfr. n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro). Neste caso, “o interessado apenas poderá aspirar a que a Administração aceite a presunção de que os terrenos cuja propriedade ele invoca são particulares”²⁰⁵. Os interessados têm a seu favor uma presunção *iuris tantum*, “o que equivale a considerar que até prova em contrário a ilidir a presunção, nos termos gerais do n.º 2 do

²⁰² Cfr. “Terrenos Marginais”, in Revista da Ordem dos Advogados, ano 1946, Vol. II, Ano 6 – n.º 2 e 4, p. 185.

²⁰³ Designadamente de Diogo Freitas do Amaral e José Pedro Fernandes, José Robin de Andrade e Manuel Bargado.

²⁰⁴ Fundado em qualquer modo de aquisição de acordo com o preceituado no artigo 1316.º do CC, ou seja, “O direito de propriedade adquire-se por contrato, sucessão por morte, usucapião, ocupação, acessão e demais modos previstos na lei”. O Ac. do TRL de 21/05/2015, referente ao Processo n.º 97/14.6TBPST-8 tratar de um caso em que a propriedade privada havia sido adquirida por usucapião.

²⁰⁵ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei, ob. cit.*, p. 129.

artigo 350.º do Código Civil, o terreno é particular”²⁰⁶, sendo, portanto, admitidos quaisquer meios de prova.

Contempla-se uma terceira situação quando se mostre que os documentos anteriores a 1864 ou 1868 se tornaram ilegíveis ou foram destruídos, por incêndio ou facto de efeito equivalente ocorrido na conservatória ou registo competente (cfr. n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro). Neste caso, presumir-se-ão particulares os terrenos em relação aos quais se prove que, antes de 01/12/1892²⁰⁷, eram objeto de propriedade ou posse privadas.

Por último, podem ocorrer situações que já não se encontram sujeitas ao regime de prova analisado anteriormente, conforme prevê o n.º 5 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro²⁰⁸. Assim, é o caso dos terrenos terem sofrido uma desafetação do DPH²⁰⁹ (cfr. alínea a) do n.º 5 do artigo 15.º Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro); quando ocupem as margens dos cursos de água previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, não sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias (cfr. alínea b) do n.º 5 do artigo 15.º Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro); ou quando estejam integrados em zona urbana consolidada como tal definida no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, fora da zona de risco de erosão ou de invasão do mar, e se encontrem ocupados por construção anterior a 1951 (cfr. alínea c) do n.º 5 do artigo 15.º Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro).

²⁰⁶ Cfr. MANUEL BARGADO, “O reconhecimento da propriedade privada”, *ob. cit.*, p. 457.

²⁰⁷ Data do Decreto n.º 8 de 05/12/1892, que procedeu à organização dos Serviços Hidráulicos e do respetivo pessoal.

²⁰⁸ Na redação originária da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, prescrevia o n.º 3 do artigo 15.º que “[n]ão ficam sujeitos ao regime de prova estabelecido nos números anteriores os terrenos que, nos termos da lei, hajam sido objeto de um ato de desafetação nem aqueles que hajam sido mantidos na posse pública pelo período necessário à formação de usucapião”. Já tivemos oportunidade de discorrer sobre a desafetação, no entanto, cumpre fazer uma breve nota sobre o que se entende por “mantidos na posse pública pelo período necessário à formação de usucapião”. Para o efeito destacamos o Ac. do STJ de 13/02/2014, relativo ao Processo n.º 1907/09.5TBABF.E1.SI, no qual se esclarece que o que o legislador pretendeu dizer foi que não era possível a prova da propriedade privada dos terrenos, quando ocorresse uma posse de entidade pública, por um período igual ao de usucapião. Posse pública significa tão-só a posse de uma entidade pública. Por sua vez, defende MANUEL BARGADO, “O reconhecimento da propriedade privada”, *ob. cit.*, p. 457, que se trataria aqui de uma “válvula de escape encontrada pelo legislador para permitir que os eventuais interessados possam ver reconhecida a propriedade sobre os terrenos em causa”. No entanto, consultada a exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 399/XII/2.ª que procede à primeira alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, verifica-se que a intenção do legislador vai no mesmo sentido que a proferida pelo Acórdão referido. A APA, no Guia de apoio sobre a titularidade dos recursos hídricos, [Em linha], disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Divulgacao/Publicacoes/Guias%20e%20Manuais/GUIA%20RH_julho2013_PublicaoB.pdf, p. 10 e 11, também esclarece que só pode e tem de ser entendida como posse por parte do Estado e, nesse sentido, posse pública exercida através de entidades públicas.

²⁰⁹ Tendo havido desafetação já não têm importância as datas estipuladas, sendo igualmente fácil de provar, bastando para tal a referência ao diploma que determinou essa desafetação. A este propósito considera-se o Ac. do STJ de 04/12/2007, relativo ao Processo n.º 07A3094.

3.3. As limitações ao direito de propriedade privada dos terrenos no Domínio Público Marítimo

Inobstante o exposto no ponto precedente, não é por verem reconhecidos os seus direitos de propriedade privada sobre as parcelas de leitos e margens de águas navegáveis e fluviáveis que os particulares não têm de obedecer aos valores subjacentes ao regime do DPM, uma vez que “tais terrenos ficam sujeitos às restrições e servidões administrativas estabelecidas no mesmo regime jurídico”²¹⁰.

Antes de avançarmos para o estudo das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública a que estes terrenos estão sujeitos, teceremos algumas notas sobre o direito de propriedade, explicitando em que medida este não é um direito absoluto e ilimitado²¹¹⁻²¹².

Desde logo, prevê o Código Civil, no artigo 1305.º, sob a epígrafe *Conteúdo do direito de propriedade*, que este se há-de circunscrever aos limites da lei, com observância das restrições por ela impostas.

Por sua vez, não obstante a sistematização do direito de propriedade na CRP (cfr. artigo 62.º), elencado na parte correspondente aos direitos económicos, não podemos olvidar a sua natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 17.º da CRP).

Como tal, encontra-se submetido a um regime específico, nomeadamente, no que diz respeito ao regime das restrições²¹³.

Conforme atestam J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a ausência de uma explícita reserva de lei restritiva não impede porém que a lei possa determinar restrições mais ou menos profundas ao direito de propriedade²¹⁴. No entanto, “essas intervenções constringentes devem mostrar-se materialmente justificadas”²¹⁵ pela observância dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade. Estes princípios “pretendem evitar o esvaziamento dos Direitos Fundamentais restringidos”²¹⁶, exigindo “que tais limitações ou restrições se afigurem necessárias à prossecução dos outros valores prosseguidos e na medida

²¹⁰ Cfr. exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 557/XII/3.ª que procede à segunda alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

²¹¹ A título exemplificativo, o Ac. do TRP de 08/05/2014, referente ao Processo n.º 742/10.2TBSJM.P1, considera que a CRP não atribuiu carácter absoluto ao direito de propriedade, podendo o mesmo ser sacrificado, ainda que mediante justa compensação, quando interesses públicos ou sociais o exijam.

²¹² Neste sentido, também ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, ob. cit., p.311 refere defender-se hoje a negação da conceção absoluta da propriedade privada.

²¹³ Ver J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª. Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 802.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais*, Separata do II Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública, 2001, p. 458.

²¹⁶ *Ibidem*.

em que essas limitações se mostrem proporcionais em relação aos valores salvaguardados”²¹⁷.

Em síntese e parafraseando RUI MACHETE “as restrições devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”²¹⁸ (cfr. n.º 1 e 2 do artigo 18.º da CRP).

Portanto, é assim admissível “que a liberdade do proprietário fosse restringida sempre que o interesse público, ou a necessidade de tornar possível o exercício simultâneo de outros direitos de propriedade o exigissem”²¹⁹.

Por outro lado, a negação do carácter absoluto do direito de propriedade também é visível numa outra vertente, a da subordinação do direito de propriedade a um limite designado por função social ou vinculação social²²⁰. Citando ALVES CORREIA, “a função ou vinculação social significa que o proprietário deve dar uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade”²²¹, estando assim subjacente a ideia de prevalência do interesse geral sobre o interesse individual.

Destaca-se ainda neste âmbito, o conceito de vinculação situacional, como um subtipo da vinculação social, uma vez que os terrenos são definidos pela sua “situação e qualidade, bem como pela sua inserção na natureza e na paisagem”²²². Tal como exemplificaremos adiante, dada a localização de certos terrenos é possível que estes estejam submetidos a um regime mais restritivo no que respeita aos modos de uso.

Parafraseando ALVES CORREIA, o princípio da vinculação situacional apresenta-se como um “critério justificativo das várias medidas legislativas e administrativas que estabelecem limitações ou restrições às faculdades de utilização do solo e que não assumem dignidade expropriativa, pelo que não dão origem a qualquer indemnização”²²³.

São manifestações deste princípio e bem assim da índole restritiva do direito de propriedade, as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública que encontramos no âmbito do DPM e da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro. Existem assim, dois tipos de

²¹⁷ Ver Ac. n.º 391/2002 do Tribunal Constitucional de 02/10/2002, referente ao Processo n.º 369/2001.

²¹⁸ Vide *O Domínio Público e a Rede Elétrica Nacional*, in Revista da Ordem dos Advogados, ano 61, Vol. III, (dezembro de 2001), p. 1408.

²¹⁹ Cfr. MANUEL RODRIGUES JUNIOR, *Restrições de Utilidade Pública ao Direito de Propriedade*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 8, 1923, p. 91.

²²⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, Coimbra, 1989, p. 314.

²²¹ Ver *O plano urbanístico*, ob. cit., p. 317.

²²² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O plano urbanístico*, ob. cit., p. 323.

²²³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008, p. 821.

limitações à propriedade privada que impendem sobre os terrenos privados confinantes com o DPM.

Desde logo, a servidão administrativa, definida como o “encargo imposto num prédio, mas em benefício ou proveito da utilidade pública de bens dominiais”²²⁴, trata-se de um encargo que tem “unicamente por objetivo permitir que a função de utilidade pública do domínio seja cumprida como deve ser”²²⁵. ANTÓNIO PEREIRA COSTA alerta para o facto de a servidão administrativa poder recair sobre um imóvel não considerado prédio - como sucede em relação a uma estrada. Assim, a fim de sermos precisos, designaremos o bem onerado como “imóvel serviente”²²⁶.

A servidão administrativa nem sempre resulta da lei, podendo por vezes resultar de ato administrativo ou negócio jurídico²²⁷. Pode ainda ser negativa ou positiva, consoante imponha ao titular do imóvel serviente a obrigação de se abster de praticar determinadas ações (v.g. impedimento de construir em zonas *non aedificandi* das estradas²²⁸) ou, pelo contrário, o dever de fazer determinada coisa.

Duas notas caracterizadoras das servidões administrativas e que importa reter respeitam ao facto de as mesmas “deverem ser constituídas de modo a permitir que os prédios servientes continuem a ser utilizados pelos seus donos como antes, segundo o princípio do mínimo prejuízo” e ainda por serem “inegociáveis, inalienáveis e imprescritíveis: existindo enquanto estiver em vigor a lei que as impuser e existirem os bens que as justificam, extinguindo-se quando desapareça o bem dominante, ou este perca o seu carácter dominial ou deixe de possuir utilidade pública”²²⁹.

Estipula o n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que todas as parcelas privadas de leitos ou margens de águas públicas estão sujeitas às servidões estabelecidas por lei e nomeadamente a uma servidão de uso público, no interesse geral de acesso às águas e de passagem ao longo das águas da pesca, da navegação e da flutuação, quando se trate de águas navegáveis ou flutuáveis, e ainda da fiscalização e policiamento das águas pelas entidades competentes. Daqui decorre que, tratando-se de parcelas privadas de leitos ou margens de águas públicas estão as mesmas sujeitas a uma servidão de uso público,

²²⁴ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 371.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ Cfr. ANTÓNIO PEREIRA COSTA, *Servidões administrativas: outras restrições de utilidade pública*, Ecla Editora, Porto, 1991, p. 19.

²²⁷ *Idem* p. 31.

²²⁸ *Idem* p. 33.

²²⁹ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 371.

ou seja, os proprietários das parcelas de leitos e margens de águas públicas reconhecidas como privadas têm de permitir o acesso às águas confinantes com os seus terrenos. Deste modo, conclui-se, desde logo, que não existem praias privadas, pois “em relação a todas se estabelece uma servidão que garante o acesso às águas e a passagem ao longo das águas”²³⁰.

Prescreve o n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que “[n]as parcelas privadas de leitos ou margens de águas públicas, bem como no respetivo subsolo ou no espaço aéreo correspondente, não é permitida a execução de quaisquer obras permanentes ou temporárias sem autorização da entidade a quem couber a jurisdição sobre a utilização das águas públicas correspondentes”. Assim, decorre desta norma que o proprietário destas parcelas de terrenos não pode proceder às obras que pretenda sem que esteja devidamente habilitado mediante uma autorização emitida pela entidade competente para o efeito.

Por outro lado, o n.º 4 do artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, estabelece que “[o] Estado, através das administrações das regiões hidrográficas, ou dos organismos a quem estas houverem delegado competências, e o município, no caso de linhas de água em aglomerado urbano, podem substituir-se aos proprietários, realizando as obras necessárias à limpeza e desobstrução das águas públicas por conta deles”. Se destas obras resultarem prejuízos, o organismo público responsável pelos mesmos indemnizá-los-á (cfr. n.º 5 do artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro). Se por sua vez for necessário para a realização dessas obras qualquer porção de terreno particular, o Estado pode expropriá-la (cfr. n.º 6 do artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro).

BERNARDO AZEVEDO destaca que a servidão administrativa do artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, destina-se a preservar o “existente”²³¹, na medida em que se inibe a degradação dos terrenos com a atribuição das competências de policiamento às entidades responsáveis pela fiscalização. O A. constata ainda, que esta servidão é um exemplo de “compatibilização entre o direito de propriedade individual e o uso público, sendo uma alternativa à dominialização integral de bens com relevância vital para a coletividade”²³². Continua o A., afirmando que a servidão administrativa constitui o “meio privilegiado de garantia do estado de conservação atual de bens públicos ambientalmente relevantes”²³³.

Sintetizando e nas palavras de BERNARDO AZEVEDO, as servidões administrativas constituem um mecanismo apto para garantir a proteção da natureza, sendo também o

²³⁰ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei, ob. cit.*, p. 156.

²³¹ *Ibidem*.

²³² Cfr. *Servidão de Direito Público*, Coimbra Editora, 2005, p. 58.

²³³ *Ibidem*.

mecanismo preferencial para a tutela do ambiente, uma vez que são economicamente mais vantajosas que as expropriações e cumprem de igual modo as finalidades urbanísticas que justificam a sua imposição²³⁴.

Por sua vez, consideram-se restrições de utilidade pública ao direito de propriedade as “limitações permanentemente impostas por lei ao exercício do direito de propriedade”²³⁵, respeitando a toda e qualquer “limitação sobre o uso, ocupação e transformação do solo que impede o proprietário de beneficiar do seu direito de propriedade pleno”²³⁶.

Para efeitos da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade apenas são aplicáveis nas *zonas adjacentes*, ou seja, na área contígua à margem que como tal seja classificada por se encontrar ameaçada pelo mar ou pelas cheias (cfr.n.º1 do artigo 24.º).

De facto, constituem restrições de utilidade pública ao direito de propriedade as restrições estabelecidas no n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro. A norma supracitada determina que nomeadamente nas áreas delimitadas como zona de ocupação edificada proibida é interdito construir edifícios ou executar obras suscetíveis de constituir obstrução à livre passagem das águas (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º).

Traçado este caminho, ainda que as servidões administrativas constituam verdadeiras restrições de utilidade pública, é agora possível distingui-las. Dada a sua instabilidade, as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade opõem-se à *longevidade normativa das servidões*²³⁷, uma vez que estão “ligadas à política que em cada momento é seguida nos respetivos setores”²³⁸. São igualmente distinguíveis na medida em que as servidões administrativas “são estabelecidas em proveito da utilidade pública de certos bens a cargo da Administração, ao passo que as restrições não são referidas concretamente a quaisquer bens nessas condições”²³⁹. Por outro lado, as servidões nem sempre são impostas por lei, ao passo que as restrições o são.

Ainda neste âmbito, a doutrina tem questionado se as limitações ao direito de propriedade privada integram ou não o conteúdo do direito de propriedade. A doutrina maioritária, defendida designadamente por ANTÓNIO PEREIRA COSTA, GUILHERME MOREIRA e

²³⁴ Cfr. *Servidão de Direito Público*, Coimbra Editora, 2005, p. 48 e 58.

²³⁵ Vide MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais*, ob. cit., p. 372.

²³⁶ Cfr. DGOTDU, *Servidões e restrições de utilidade pública*, Coordenação de Anabela Coito, edição digital, 2011, disponível em: <http://195.23.12.210/ibt/pdf/servidoes/servidoes.pdf>, p. 7.

²³⁷ Cfr. ANTÓNIO PEREIRA COSTA, *Direito dos Solos e da construção: as restrições por utilidade pública sobre a propriedade*, Livraria Minho, Braga, 2000, p. 10.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei*, ob. cit., p. 154.

ANA RAQUEL MONIZ, subscreve uma resposta afirmativa, ao passo que outros autores, nomeadamente OLIVEIRA ASCENSÃO, adoptam uma posição negativa.

Assim, ANTÓNIO PEREIRA COSTA defende que as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade “não modificam o direito subjetivo nem a capacidade jurídica do titular mas atuam exclusivamente sobre as condições de exercício do direito”²⁴⁰. Nesta medida, o autor distingue o conceito de delimitação da propriedade do conceito de restrições de utilidade pública ao direito de propriedade. O primeiro conceito define o conteúdo normal do direito de propriedade, enquanto o segundo se refere aos condicionamentos ou compressões a esse conteúdo normal. Em sentido idêntico, GUILHERME MOREIRA atenta que a extinção de uma servidão “nada mais representa do que o restabelecimento da situação normal do proprietário, que este não adquiriu por esse facto o direito de servidão, mas que cessou apenas uma limitação ao direito de propriedade”²⁴¹. Em conformidade com este entendimento, ANA RAQUEL MONIZ considera que “as limitações à propriedade privada são meras compressões a um regime de direito privado, mas que mantêm a estrutura fundamental de direito de domínio individual”²⁴². Em sentido oposto, OLIVEIRA ASCENSÃO defende que as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade, enquanto situações jurídicas subjetivas – débitos, ónus e sujeições – “pertencem ao próprio conteúdo do direito real a que se referem”²⁴³.

Subscrevemos a primeira tese, considerando que apenas se trata da oneração do direito de propriedade sem integração no conteúdo do mesmo, uma vez que, cessando essa limitação, restabelecesse-se a situação original do direito de propriedade²⁴⁴. Tal como refere DAVID AUGUSTO FERNANDES, a constituição de uma servidão “não significa que o direito de propriedade se fracione, transferindo-se uma parte da propriedade para o titular do direito de servidão. O que há é uma limitação ao direito do proprietário no gozo da coisa que é objeto do direito”²⁴⁵.

A respeito do tema aqui em apreço, revela-se pertinente atentar no paradigmático caso da praia de Armação de Pêra. Considerando que sobre o caso apenas possuímos informação

²⁴⁰ Cfr. *Servidões administrativas: outras restrições de utilidade pública*, Ecla Editora, Porto, 1991, p.12.

²⁴¹ Este autor é citado por DAVID AUGUSTO FERNANDES, *Lições de Direito Civil*, Coimbra Editora, Limitada, 1958, p. 299.

²⁴² Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio*, *ob. cit.*, p. 338.

²⁴³ Cfr. *Direito civil : Reais*, Coimbra Editora, 1993, p. 210.

²⁴⁴ Neste sentido, aludindo ao carácter elástico do direito de propriedade cfr. ORLANDO DE CARVALHO, *ob. cit.*, p. 153.

²⁴⁵ Vide DAVID AUGUSTO FERNANDES, *Lições*, *ob. cit.*, p. 290. Ainda nesta senda, também ORLANDO DE CARVALHO, *ob. cit.*, p. 153, refere que “não há divisão ou desmembramento do conteúdo”.

jornalística, abordaremos o assunto com base no teor das notícias do Jornal Público datadas de 05/03/2012²⁴⁶, 25/05/2013²⁴⁷ e de 02/01/2015²⁴⁸.

Em causa está o facto de parte da praia de Armação de Pêra – designadamente, a zona nascente da praia com 31.696m² – pertencer a particulares, sendo portanto de propriedade privada.

Desde 1913 que o troço de areal em apreço pertencia à família Santana Leite. Em conformidade com as notícias recolhidas, o Ac. do TRL de 10/12/1913 reconheceu a propriedade privada da parcela de terreno ora referida. Em finais de 2012, a família Santana Leite vendeu a parcela de terreno ao Grupo alemão *Vila Vita*, que a adquiriu por 200 mil euros. Com efeito, o Estado não exerceu o seu direito de preferência na compra do terreno, possibilidade consagrada no artigo 16.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

Assim, não obstante a utilização pública da parcela em causa, trata-se de um terreno pertencente à propriedade privada.

Pelo que pudemos averiguar, o administrador do Grupo *Vila Vita*, Manuel Cabral, tinha referido, aquando da compra, que iria ceder a parcela ao Estado. Todavia, até à data tal intento não se concretizou.

Atentando em tudo quanto conhecemos sobre o caso em apreço, parece-nos preferível que o Estado e o Grupo *Vila Vita* acordem na transferência deste troço de areal para o DPM. Se assim não ocorrer, poderá o Estado, com fundamento no n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, proceder à expropriação por utilidade pública de quaisquer parcelas privadas de leitos ou margens públicos sempre que isso se mostre necessário para submeter ao regime da dominialidade pública todas as parcelas privadas existentes em certa zona. Com a tomada desta medida, o terreno adquirido pelo Estado integraria automaticamente o seu Domínio Público.

Deste modo, a Administração atuaria enquanto proprietária pública, sendo, em nosso ver, o ente com os meios mais adequados para responder às necessidades das parcelas do DPM, que *in casu*, vêm sendo utilizadas pela coletividade desde tempos imemoriais, bem como para potenciar as suas capacidades, designadamente através da cedência de utilização.

²⁴⁶ Disponível em: <http://www.publico.pt/local/noticia/parte-da-praia-de-armacao-de-pera-e-privada-e-o-estado-quer-comprala-1536432>.

²⁴⁷ Disponível em: <http://www.publico.pt/local/noticia/procuradoria-manda-investigar-venda-de-praia-em-armacao-de-pera-1595507>.

²⁴⁸ Disponível em: <http://www.publico.pt/local/noticia/ministerio-publico-investiga-venda-da-praia-da-armacao-de-pera-a-um-privado-1680843>.

3.4. Delimitação do Domínio Público Hídrico

A delimitação do domínio público hídrico é o procedimento administrativo pelo qual são fixados os limites dos leitos e das margens dominiais confinantes com terrenos de outra natureza (cfr. n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro).

O DL n.º 353/2007, de 26 de outubro estabelece o regime a que fica sujeito o procedimento de delimitação do DPH. Por sua vez, a Portaria n.º 931/2010, de 20 de setembro, define os elementos necessários à instrução dos processos de delimitação do domínio público hídrico por iniciativa dos proprietários, públicos ou privados, de terrenos nas áreas confinantes com o domínio público hídrico.

Atentando em MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, que assinala o facto de “muitas vezes existirem dúvidas sérias acerca dos limites do DPM”²⁴⁹, impõe-se evidenciar que este mecanismo permite fixar a estrema dos leitos e margens do DPH confinantes com terrenos de outra natureza (cfr. n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 353/007 de 26 de outubro). Este procedimento administrativo possibilita o concreto conhecimento dos bens dominiais, uma vez que se procede ao registo da delimitação dos mesmos.

Assim, importa explicitar que não está em causa a delimitação dos terrenos particulares contíguos a leitos e margens dominiais mas sim o inverso.

A referida delimitação compete ao Estado, sob impulso da APA – enquanto Autoridade Nacional da Água – ou a requerimento dos interessados (cfr. n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, conjugado com o artigo 3.º do DL n.º 353/2007, de 26 de outubro).

Para o efeito é constituída, mediante portaria, uma comissão de delimitação que realiza todas as diligências com o intuito de apurar os termos concretos da delimitação, tendo sempre em consideração os elementos de prova documentais e testemunhais (atentar nos n.ºs 3 e 5 do artigo 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro e nos artigos 4.º e 7.º do DL n.º 353/2007, de 26 de outubro).

A homologação da proposta de delimitação é submetida ao Conselho de Ministros e publicada no Diário da República²⁵⁰, tornando-se, deste modo, vinculativa para todas as

²⁴⁹ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Títulos de Utilização”, *ob. cit.*, p. 127.

²⁵⁰ Cfr. A título exemplificativo o Anúncio n.º 279/2013 que propõe a delimitação do Domínio Público Marítimo, com um prédio misto sito na Lombinha, freguesia Água d’Alto, concelho de Vila Franca do Campo, em São Miguel, Açores, publicado em Diário da República, 2.ª série — N.º 166 — 29 de agosto de 2013. Ou ainda, o Anúncio n.º 218/2014 que procede à delimitação do domínio público hídrico na confrontação com o

autoridades públicas (cfr. n.º 6 do artigo 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro e artigo 9.º do DL n.º 353/2007, de 26 de outubro).

Importa ainda salientar que a realização da delimitação administrativa não preclude a competência dos tribunais comuns para decidir da propriedade ou posse dos leitos e margens ou suas parcelas (conforme atesta o n.º 7 do artigo 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro e o n.º 2 do artigo 10.º do DL n.º 353/2007, de 26 de outubro). Não obstante a competência dos tribunais comuns para declarar a propriedade privada de leitos e margens públicos, seguimos a opinião de ANA RAQUEL MONIZ²⁵¹, quando atenta que a delimitação constitui um ato administrativo (uma vez que compete à Administração estabelecer os limites de um bem dominial em confronto com os limites de um bem privado de um particular), e que no caso do particular se sentir lesado com a delimitação efetuada poderá recorrer aos tribunais administrativos e já não aos tribunais comuns.

Mais se acrescenta que quando o procedimento de delimitação seja requerido pelos particulares, estes encontrar-se-ão sujeitos ao pagamento prévio de uma taxa (ver artigo 11.º do DL n.º 353/2007, de 26 de outubro). A taxa é fixada em €350, destinada a custear os encargos administrativos inerentes ao processo (cfr. artigo 5.º da Portaria n.º 931/2010, de 20 de setembro).

Importa por fim atentar na jurisprudência portuguesa sobre este último ponto que nos ocupa. Com efeito, questionava-se no Ac. do TRP de 03/11/2014, relativo ao Processo n.º 8445/13.0TBVNG.P1 sobre a necessidade ou não de se proceder à delimitação das parcelas de leitos e margens públicos para se poder reconhecer o direito de propriedade privada de um terreno. Conforme esclarece o supracitado acórdão, “[o] procedimento administrativo de delimitação do DPH não é formalidade prévia necessária à apreciação de pretensão no sentido de ser declarado e reconhecido direito de propriedade, para efeito do disposto no n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15/11”.

Sintetizando, o procedimento administrativo de delimitação “tem o valor de uma presunção *tantum juris* a favor do Estado”²⁵², assumindo apenas uma função declarativa, uma vez que se limita a reconhecer os direitos em relação à Administração²⁵³.

prédio denominado “Quinta do Progresso”, sito na freguesia de São Pedro, concelho de Faro, Diário da República, 2.ª série — N.º 167 — 1 de setembro de 2014.

²⁵¹ Cfr. *O Domínio*, *ob. cit.*, pp. 531-541

²⁵² Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL e JOSÉ PEDRO FERNANDES, *Comentário à Lei*, *ob. cit.*, p. 148

²⁵³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual*, *ob. cit.*, p. 925.

Conclusão

Aqui chegados, impõe-se uma reflexão sobre o estudo ora realizado.

Observamos desde logo, que a Administração possui determinados bens que por visarem a satisfação de necessidades coletivas e por se encontrarem adstritos a esse fim, regem-se por um estatuto diferenciado, o do Domínio Público. Com efeito, o Domínio Público “aparece-nos como um património de imediata utilização coletiva”²⁵⁴, cuja proteção só se alcança admitindo que a Administração possui um verdadeiro direito de propriedade pública sobre esse património dominial.

Considerando que apenas pretendemos analisar o DPH, com especial destaque para o DPM, tivemos oportunidade de atentar nas formas de aproveitamento dos recursos hídricos dominiais. Uma vez que o uso comum comporta apenas funções de recreio e lazer, é com o uso privativo que a Administração consegue efetivamente dinamizar os recursos hídricos. Assim, neste âmbito, concluímos que apenas a utilização privativa dos bens dominiais propicia a rentabilização das águas dominiais e das parcelas de terrenos pertencentes ao DPM.

Por sua vez, observamos que da crescente procura dos particulares pelas zonas litorais do nosso país advêm questões com elevada relevância prática, que se impunham analisar. Designadamente, no que diz respeito ao direito de propriedade privada de terrenos que integram o DPM. Com efeito, atentando no preceituado pela Lei n.º 54/2005, de 15/11, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, não podemos deixar de concluir pela natureza restritiva do regime legal fixado para o reconhecimento da propriedade privada. Isto porque, trata-se de um regime de prova bastante complexo, apenas se permitindo o reconhecimento do direito de propriedade privada por um particular, quando este se funde num documento anterior a 31 de dezembro de 1864 ou, no caso de arribas alcantiladas, anterior a 22 de março de 1868. Não obstante a dificuldade em dispor de tal documentação, o legislador exigia ainda, que os interessados observassem um prazo para intentar a respetiva ação judicial e consequentemente pudessem obter o reconhecimento do seu direito de propriedade – com a redação originária da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o prazo fixado era 1 de janeiro de 2014, sendo posteriormente prorrogado até 1 de julho de 2014 através da alteração legislativa decorrente da Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro. Esta medida, tornava o regime da prova ainda mais exigente, dificultando a obtenção do reconhecimento da propriedade privada pelos particulares. Assim, apoiamos sem dificuldade a abolição de qualquer prazo para a

²⁵⁴ Vide JOSÉ CARLOS MARTINS MOREIRA, *Do Domínio Público*, Coimbra Editora, 1931, p. 126.

propositura da ação, tal como veio a suceder com a alteração legislativa resultante da Lei n.º 34/2014, de 19 de junho.

Por fim, não podemos deixar de observar, que mesmo quando se tratem de parcelas de terreno privadas mas inseridas no DPM, estas encontram-se sujeitas a limitações. De facto, no âmbito do DPM os terrenos podem ser onerados por servidões administrativas ou por restrições de utilidade pública. Quando confinantes com águas dominiais navegáveis ou fluviáveis, as parcelas privadas de leitos e margens estão sujeitas às servidões estabelecidas por lei e nomeadamente a uma servidão de uso público, no interesse geral de acesso às águas e de passagem ao longo das águas da pesca, da navegação e da flutuação (cfr. artigo 21.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro). Por sua vez, as restrições de utilidade pública são constituídas apenas nas zonas adjacentes, ou seja, nas zonas que se encontram ameaçadas pelo mar. Daí que nestas zonas se condicione a construção edificada ou até mesmo se proíba qualquer construção. Conclui-se deste modo, que estas limitações visam sobretudo proteger a natureza, apresentando-se como um mecanismo de defesa do ambiente.

Ora, aplicando ao caso da Praia de Armação de Pêra tudo quanto nos propusemos aqui estudar, consideramos que dada a utilização pública daquela parcela privada por parte dos cidadãos, seria preferível que o Estado e o proprietário do terreno acordassem na transferência deste troço arenoso para o DPM. Se tal não suceder, o Estado poderá proceder à expropriação por utilidade pública do terreno (cfr. n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro). cremos que o Estado é o ente com os meios mais adequados para responder às necessidades das parcelas do DPM, bem como para potenciar as suas capacidades, designadamente através da cedência de utilização.

Por fim, não podemos se não partilhar do mesmo entendimento que RUI GUERRA DA FONSECA quando atenta que “o espaço marítimo assume cada vez mais a qualidade de espaço de relações jurídico-administrativas”²⁵⁵.

²⁵⁵ Cfr. RUI GUERRA DA FONSECA, “Espaço Marítimo e Direito Administrativo”, *in* Direito Administrativo do Mar, Almedina, Coimbra, 2014, p. 117.

Bibliografia

- ABREU, João Paulo Cancela de, “Terrenos Marginais”, *in* Revista da Ordem dos Advogados, (ano 1946), Vol. II, Ano 6 – n.º 2 e 4, pp. 180-189
- Agência Portuguesa do Ambiente, *Guia de apoio sobre a titularidade dos Recursos Hídricos*, [Em linha], (setembro 2014), disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Divulgacao/Publicacoes/Guias%20e%20Manuais/Guia_RH_setembro2014.pdf
- AMARAL, Diogo Freitas do, *A utilização do domínio público pelos particulares*, Coimbra Editora, Lisboa, 1968
- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª edição, Reimpressão da edição de Novembro de 2006, Almedina, Coimbra, 2006
- AMARAL, Diogo Freitas do, FERNANDES, José Pedro, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora Limitada, Coimbra, 1978
- ANDRADE, José Robin de, “Um novo regime da titularidade das águas públicas”, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 23 e 24, Almedina, Coimbra, 2006
- ASCENSÃO, Oliveira de, *Direito civil : Reais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993
- AZEVEDO, Bernardo, *Servidão de Direito Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005
- BARGADO, Manuel, “O reconhecimento da propriedade privada sobre terrenos do Domínio Público Marítimo”, *in* Direito Administrativo do Mar, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 435-460
- BERTHÉLEMY, H., *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 12.ª ed., Librairie Arthur Rousseau, 1930
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª Edição (Reimpressão), Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Tomo II, Livraria Almedina, Coimbra, 1980
- *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão da edição Brasileira de 1977, 1.ª Reimpressão Portuguesa, Livraria Almedina, Coimbra, 1996
- CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA; Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição revista, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- CARVALHO, Orlando de, *Direito das Coisas*, [S.n.], Coimbra, 1977
- CAUPERS, João, “O Domínio Público”, *Themis Revista de Direito*, Faculdade de Direito de Lisboa, IX.15, (2008)
- CASSESE, Sabino, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Vol. II, 2.ª Ed., Giuffrè Editore, Milão, 2003
- CORREIA, Alves, MONIZ, Ana Raquel, *Estudo sobre os Regimes Jurídicos das Zonas Costeiras da Região Autónoma dos Açores*, [Em linha], CEDOUA, (janeiro/2015), disponível em: http://www.uc.pt/fduc/cedoua/publicacoes/pdfs/cedoua_ij.pdf
- CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008
- *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, Coimbra, 1989
- CORREIA, José Manuel Sérvulo, “Defesa do Domínio Público”, *in* Francisco Salgado Zenha, Coimbra Editora, Coimbra, 2003
- COSTA, António Pereira, *Direito dos Solos e da construção: as restrições por utilidade pública sobre a propriedade*, Livraria Minho, Braga, 2000
- *Servidões administrativas: outras restrições de utilidade pública*, Ecla Editora, Porto, 1991
- COUTINHO, Luís P. Pereira, “Sobre a justificação das restrições aos direitos fundamentais”, *in* Estudos em Homenagem ao Professor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, 2010, pp. 556-574
- DEMENTHÓN, Henri, *Traité du domaine de l'état*, 6.ª Edição, Paris: Dalloz, 1964

DGOTDU, *Servidões e restrições de utilidade pública*, Coordenação de Anabela Coito, edição digital, 2011, disponível em: <http://195.23.12.210/ibt/pdf/servidoes/servidoes.pdf>

FARIA, Duarte Lynce de, *A Jurisdição e a delimitação dos espaços marítimos em Portugal*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2002

FERNANDES, David Augusto, *Lições de Direito Civil*, Coimbra Editora, Limitada, 1958

FONSECA, Rui Guerra da, “Espaço Marítimo e Direito Administrativo”, in *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 89-117

GODFRIN, Philippe, *Droit administratif des biens*, 2^o Edition revue et augmentée, Masson, 1983

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, 4^a ed. revista, Volume I, Artigos 1^o a 107^o, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

GOMES, Carla Amado [et al.], Recomendação n.º 9/A/00 do Provedor de Justiça, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Almedina, Coimbra, (n.º 13 de Junho de 2000), pp. 309-317

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais*, Separata do II Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública, 2001

GUERREIRO, Sandra Cristina Pereira, “A natureza jurídica do direito de utilização privativa do Domínio Público Hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real administrativo”, in *Série Cursos Técnicos 3, Direito da Água*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (abril de 2013), disponível em: http://www.apea.pt/xFiles/scContentDeployer_pt/docs/Doc2782.pdf

HOMEM, António Pedro Barbas, “Urbanismo ambiente e litoral”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, Almedina, Coimbra, (n.º 3/Outubro de 1998), pp. 39-50

JUNIOR, Manuel Rodrigues, *Restrições de Utilidade Pública ao Direito de Propriedade*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 8, 1923

MACHETE, Rui, “O Domínio Público e a Rede Elétrica Nacional”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61, Vol. III, (dezembro de 2001), pp. 1367-1411

MARTINS, António Carvalho, *Caminhos Públicos e Atravessadouros*, Coimbra Editora, Ld.^a, Coimbra, 1987

MIRANDA, João, “A titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por entidades públicas”, in *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 155-182

MONIZ, Ana Raquel, “A concessão de uso privativo do domínio público: Um instrumento de dinamização dos bens dominiais”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Castanheira Neves*, Vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 293-365

— *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Reimpressão da Edição de janeiro de 2005, Almedina, Coimbra

MOREIRA, José Carlos Martins, *Do Domínio Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 1931

PARADA VÁSQUEZ, José Ramón, *Derecho Administrativo*, vol. III, 9.^a Edição, Marcial Pons, Madrid, 2002

PEREIRA, Manuel das Neves, “Revogação de títulos de utilização privativa de recursos dominiais litorais”, in *Revista de Gestão Costeira Integrada*, (2007), disponível em: http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci7_6_Pereira.pdf

RAIMUNDO, Miguel Assis, “Títulos de Utilização e Exploração do Domínio Público Marítimo”, in *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 119-153

RAMOS, José Luís Bonifácio, “Domínio Público e Domínio Privado: mitos e sombras”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 487-522

Todos os Acórdãos referidos podem ser encontrados no endereço eletrónico: <http://www.dgsi.pt>.