

DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO - CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA, FIGURAS COMPARADAS E O SEU PAPEL NA PROTEÇÃO DOS RECURSOS COSTEIROS E ESTUARINOS

Marco ANTUNES¹; Teresa FIDÉLIS²

RESUMO

Os leitos e margens das zonas costeiras e estuarinas são recursos naturais passíveis de vários usos e com diferentes funções, tendo-se tornado objeto de diferentes instrumentos de gestão e proteção, territorial e ambiental. Entre estes instrumentos destaca-se a figura do Domínio Público Marítimo (DPM), que, no ordenamento jurídico português, foi instituído através do Decreto régio datado de 31 de dezembro de 1864. Desde então, os terrenos marginais das zonas costeiras e estuarinas e de cursos de água navegáveis ou fluviáveis integram o património do país. São, por isso, considerados *res publica*, e, como tal, protegidos de acordo com os instrumentos que o país considera necessários e geridos pelas entidades públicas consideradas relevantes. Paralelamente, também os interesses dos particulares são objeto de garantia, sendo reconhecida a propriedade privada de tais parcelas de terreno, desde que as mesmas já existissem em data anterior à domínialização, *id est*, antes da sua integração no domínio público. Este artigo apresenta uma abordagem holística do DPM, explicita os conceitos que o integram, aprecia a sua evolução histórica, apresenta uma breve análise comparativa com figuras similares existentes noutros países lusófonos e analisa o seu papel na proteção das faixas marginais costeiras e estuarinas. A análise da legislação de outros países lusófonos revelou semelhanças com o nosso conceito de DPM, sendo de destacar o pragmatismo da definição da linha limite do leito, no exemplo brasileiro. Admite-se concluir que no atual contexto legal português, apesar do potencial de proteção ambiental e territorial que lhe está atribuído, a existência do DPM encontra-se quase reduzida à possibilidade de aplicação de taxas pelo uso privativo de terrenos que considerados de interesse coletivo. Atenta a almejada proteção dos recursos naturais e da biodiversidade a par do garante da segurança das populações ribeirinhas, tudo conjugado com o fomento económico, termina-se questionando se o DPM não deveria implicar predominantemente a constituição de servidões administrativas (restringindo o direito de propriedade plena e reforçando a vertente de proteção dos valores e serviços ambientais que oferece, seja para condicionar e fiscalizar os tipos de uso, implementar obras hidráulicas ou para fruição pública) e não tanto a questão da titularidade.

Palavras-chave: Domínio Público Marítimo; zonas ribeirinhas; estuários; orla costeira.

¹ Solicitador e Doutorando no Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro

² Professora Auxiliar no Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro

1. INTRODUÇÃO

Os leitos e margens das zonas costeiras e estuarinas são recursos naturais passíveis de vários usos e com diferentes funções, tendo-se tornado objeto de diferentes instrumentos de gestão e proteção, quer do território, quer ambiental, de entre os quais assume especial relevância a figura do Domínio Público Marítimo (DPM). O DPM engloba os leitos e margens como bens comuns do país, *res publica*, e, como tal, protegidos de acordo com os instrumentos que o próprio país considera necessários e geridos pelas entidades públicas consideradas relevantes. De acordo com o art.º 3.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro e pela Lei n.º 34/2014, de 19 de junho, que a republicou, o DPM compreende todas as águas costeiras, territoriais e interiores sujeitas à influência das marés, bem como os seus leitos e margens, tendo o seu limite exterior coincidente com o da plataforma continental.

Atento o principal intuito de analisar o DPM em zonas costeiras e estuarinas, deve-se também ilustrar o conceito de margem. A mesma é definida como uma faixa de terreno que, contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas, se estende para terra. Por outro lado, o leito das águas marítimas é limitado pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE), sendo esta definida localmente em função do espraiamento das vagas em condições médias de agitação do mar, e o das águas estuarinas pela LMPMAVE em condições de cheias médias. Quanto à largura da margem, a mesma encontra-se estabelecida em 50 metros para as águas do mar.

Considerando que, por norma, estas parcelas de terreno (margens e leitos costeiros e estuarinos) são economicamente atrativas, atenta a sua localização privilegiada — em termos habitacionais e ou turísticos — sendo também terrenos agrícolas muito férteis, nem sempre é fácil gerir estes espaços dominiais protegendo os interesses públicos ambientais, de ordenamento ou mesmo de defesa e salvaguarda das populações ribeirinhas. Do mesmo modo, desempenhando as zonas estuarinas um papel de máxima relevância no contexto da biodiversidade, a sua proteção é reconhecida e valorizada, ou mesmo obrigatória, por instrumentos como a Rede Natura 2000 — Diretivas Aves e Habitats. Infelizmente, estes instrumentos têm maior incidência nas zonas intermareais, não se prolongando na margem para terra. Parece-nos assim ser difícil conciliar a proteção ambiental e a segurança dos aglomerados urbanos, face quer à subida do nível médio das águas marítimas, quer aos vários eventos extremos de ondulação ou de cheias, com a segurança jurídica e o crescimento económico. Em virtude desta dicotomia, todos os planos de desenvolvimento e ordenamento de zonas estuarinas e costeiras devem ser ancorados em mecanismos que permitam a sua implementação sem os constrangimentos causados pela titularidade da propriedade dos terrenos mas, ao mesmo tempo, sem minar o conceito de propriedade privada, uma noção antiga e bastante arraigada no carácter do povo latino.

Incidindo o DPM sobre parcelas de terreno com grande potencial económico ou férteis para a agricultura, o início da sua ocupação e posse particular remonta a tempos imemoriais. Se nuns casos essa fruição se encontra assente num título de ocupação dominial, a título precário e mediante o pagamento de uma taxa de ocupação, noutros casos o possuidor do terreno é-o na convicção de que o mesmo é particular. Vislumbra-se assim a possibilidade de existir um conflito entre os possuidores que se arrogam proprietários e o Estado que

pré-assume a dominialidade. Para melhor perceber e explicar estes conflitos, há a necessidade de conhecer o conceito de DPM *ab initio*, o que esteve na sua origem e a forma como evoluiu até aos dias de hoje.

Assume-se assim como principal objetivo deste trabalho apresentar uma abordagem holística do DPM, tal como existe na legislação nacional, explicitar os conceitos que o integram, apreciar a sua evolução histórica, analisar sumariamente as figuras similares existentes noutros países lusófonos e analisar o papel do DPM na proteção das faixas marginais costeiras e estuarinas. O artigo está dividido seis secções – a introdução, a segunda secção onde se apresentam conceitos e noções, a terceira onde se aborda a evolução histórica do DPM, a quarta onde se apresenta uma breve descrição de figuras semelhantes ao DPM existentes em Angola, Brasil, e Moçambique, a quinta onde se analisa o papel do DPM em contextos costeiros e estuarinos e, finalmente, a sexta secção onde se salientam as principais conclusões e notas finais.

2. CONCEITOS E NOÇÕES

2.1 O Domínio Público

De acordo com Amaral e Fernandes (1978), os bens que a Administração utiliza para a realização dos fins que prossegue, e de cuja propriedade é titular, constituem o seu domínio. Certas pessoas coletivas de direito público – o Estado, as regiões autónomas e algumas autarquias locais – são titulares de um domínio público e de um domínio privado.

Aos bens dominiais não é reconhecido um dono identificável, por isso muitas vezes são tratados como *res nullius* e, como tal, objeto de apropriação individual indevida. Na verdade são *res publica*, coisas comuns à nação, o que implica a sua exclusão do comércio jurídico privado e o seu cariz impenhorável, imprescritível e inapropriável.³ Este conjunto de bens, tal como apresentado, pode ser classificado quanto:

- a) ao titular do direito – domínio público do Estado, da região autónoma, do concelho, da freguesia;
- b) à função - domínio público de circulação, cultural, militar, etc;
- c) ao processo de criação - domínio público natural e artificial;
- d) à consistência material- domínio público hídrico, terrestre e aéreo.

Tal como classificou Caetano (1983), o domínio público natural compreende o domínio hídrico, o domínio aéreo e o domínio terrestre, englobando o domínio público artificial os domínios de circulação, monumental, artístico e cultural e ainda o domínio militar. Também o texto constitucional⁴ dá relevo aos bens comuns da nação, elencando no n.º 1 do art.º 84.º que 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, as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário, os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção

³ O regime jurídico do Património Imobiliário Público consta do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

⁴ É importante referir que a Constituição da República de 1976 não consagrou qualquer referência aos bens dominiais. Apenas com a revisão constitucional de 1989 foi reposto o que já integrava o art.º 49.º da Constituição de 1933.

das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção, as estradas, as linhas férreas nacionais, e outros bens como tal classificados por lei. Já o n.º 2 remete a definição de quais os bens que integram o domínio público do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites, para legislação ordinária. Esta legislação ordinária em matéria de titularidade dos recursos hídricos é, atualmente, a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, retificada pela Retificação n.º 4/2006, de 11 de Janeiro e alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro e pela Lei n.º 34/2014, de 19 de junho.

2.2 O Domínio Público Hídrico

O domínio público hídrico, como a própria designação indica, é o que diz respeito às águas públicas, atenta a natureza da sua utilidade e das funções que desempenham. Se considerarmos a navegação e o transporte ou o comércio (englobando aqui a componente natural: mar e águas navegáveis e fluviáveis – e a componente artificial: portos, docas e canais), podemos facilmente incluir as águas no domínio público de circulação, por serem elas as vias de comunicação utilizadas. Mas, por outro lado, não podemos esquecer as outras vertentes nas quais essas mesmas águas têm uma utilização humana, seja ela comercial ou recreativa: pesca comercial ou lúdica, abastecimento de água para rega e consumo, turismo, investigação científica, defesa, etc. De igual modo, o domínio público hídrico não se esgota nas águas, abrangendo também os terrenos directamente relacionados com a defesa ou produção da utilidade pública dos recursos. São estes terrenos, os leitos e margens, que constituem o objeto de acesas discussões acerca do DPM em Portugal, como já referido.

Note-se que o domínio público hídrico, fruto de vários tipos de águas, subdivide-se em Domínio Público Marítimo (DPM), Domínio Público Lacustre e Fluvial (DPLF) e Domínio Público das Restantes Águas (DPRA)⁵, o qual pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas ou aos municípios e freguesias. A secções seguintes explicam estes conceitos.

2.2.1 Domínio Público Marítimo

Tal como estatuído no art.º 3.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o DPM, que nos termos do art.º 4.º pertence ao Estado, inclui as águas costeiras e territoriais, as águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas, o leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés, 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.

Daqui ressalta que as massas de água sujeitas à influência mareal e os terrenos que as suportam e limitam – leitos e margens – pertencem ao Estado. De facto, como veremos adiante, existe uma presunção *juris tantum*⁶ relativa à dominialidade destes recursos. Quer isto dizer que o ónus de oferecer a prova necessária para que seja reconhecida a não dominialidade do leito ou margem incide sobre quem se arroga de tal direito de propriedade.

⁵ Estas figuras parcelares do DPH encontram-se definidas no n.º 1 do art.º 2.º da Lei 54/2005, de 15 de novembro

⁶ Presunção *juris tantum* é aquela que pode ser ilidida por prova em contrário.

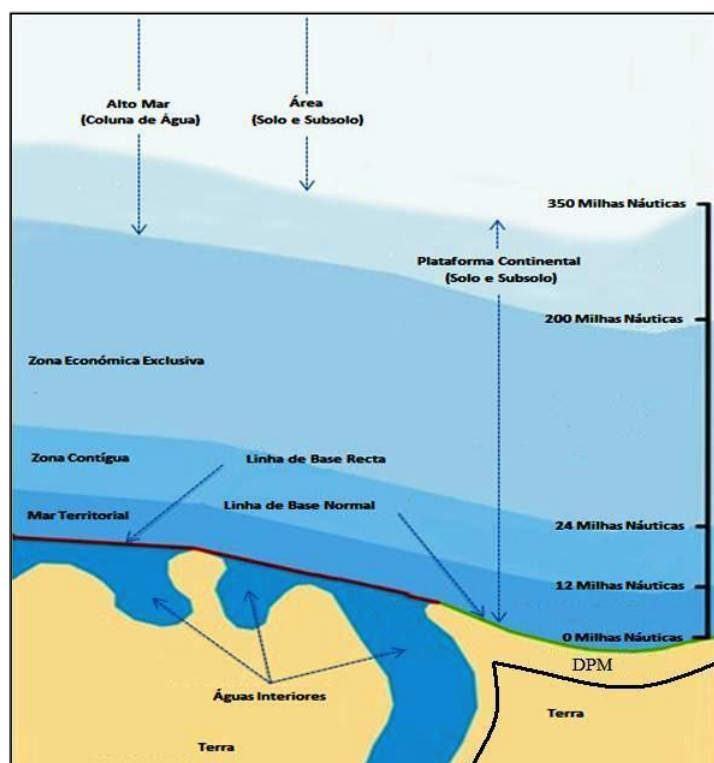


Figura 1. Zonamento dos espaços marítimos.

2.2.2 O Domínio Público Lacustre e Fluvial

Esta figura parcelar do DPH respeita aos rios e lagos, navegáveis ou não, tal como preceituado pelo art.º 5.º da Lei n.º 54/2005. Da análise do pé de letra deste preceito legal desde logo ressalta que a presunção *juris tantum* do DPM não se aplica, sendo claro que o DPLF apenas inclui as margens pertencentes a entes públicos ou situadas em terrenos públicos. Numa interpretação *a contrario* do corpo deste artigo⁷, fácil é perceber que a presunção aqui é de que as margens são privadas, devendo ser o ente público a provar a sua dominialidade.

Outra diferença relativamente ao DPM, respeita à titularidade dos recursos. Se o DPM pertence sempre ao Estado, o DPLF pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas ou às autarquias locais. O Código Civil elenca complementarmente, nos art.ºs 1386.º e 1387.º, as condições nas quais se verifica que as águas e os terrenos a elas interligados são particulares.

2.2.3 Domínio Público das Restantes Águas

Aqui têm cabimento todas as águas que não integram o DPM ou o DPLF, com relevância para os aquíferos subterrâneos e as águas pluviais (cfr art.º 7.º da Lei n.º 54/2005). Mais uma vez, a indicação de que enquanto permanecerem em terrenos privados, essas águas podem ser utilizadas livremente pelo proprietário do terreno. Tal como no DPLF, também o DPRA pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas ou às autarquias locais.

⁷ A interpretação da lei está consagrada no art.º 9.º do Código Civil Português

2.3 Outros conceitos

2.3.1 Leito ou álveo

No direito romano o leito das águas marinhas era referido como *littus maris* e o leito dos rios como *alveum*. Ora, caindo em desuso a expressão álveo para referir o leito dos cursos de água doce, define-se hoje leito como a porção de solo coberta pelas águas quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades. Do leito fazem ainda parte os mouchões, lodeiros, e areais nele formados por deposição aluvial (n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 54/2005).

Relativamente aos seus termos, o leito das águas do mar e das águas sujeitas à influência das marés é limitado pela LMPMAVE (norma) ou crista da arriba; nas restantes águas é limitado pela linha que corresponder à estrema dos terrenos que as águas cobrem em condições de cheias médias, sem transbordar para o solo natural, habitualmente enxuto.

Relativamente às cheias médias, entende-se que serão as que podem ser previstas que aconteçam a cada quatro ou cinco anos e não o valor mais elevado nos últimos 100 anos, pois esse é considerado um fenómeno extremo, servindo apenas para a classificação como zona adjacente (*vide* art.º 24.º da Lei n.º 54/2005).

Se os leitos dominiais 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 fixadas no artigo 11.º e entrando automaticamente no domínio privado do Estado no caso contrário. (art.º 13.º). Do mesmo modo, e no caso de 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. (n.º 1 do art.º 14.º). Mas se forem invadidas pelas águas que nelas permaneçam sem que haja corrosão dos terrenos, os respetivos proprietários conservam o seu direito de propriedade, mas o Estado pode expropriar essas parcelas. (n.º 2 do art.º 14.º).

2.3.2 Margem

Margem: “faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas” (n.º 1 do art.º 11.º). Se a margem tiver a natureza de praia, ou seja, terreno constituído por areia solta, numa extensão superior a 50m, a mesma estende-se até onde o terreno apresentar tal natureza. Como já referido, a regra para a medição da largura da margem é a de a mesma se contar a partir da linha limite do leito. Existe, no entanto, uma exceção, o caso particular nas arribas alcantiladas⁸, conforme exemplificado na figura. 2. Nas Regiões Autónomas insulares, se a margem atingir uma estrada regional ou municipal existente, a sua largura só se estende até essa via.

⁸ Designa-se por arriba a margem elevada e por alcantil a margem a pique, ou seja, arriba alcantilada sempre que a inclinação for superior a 50%.

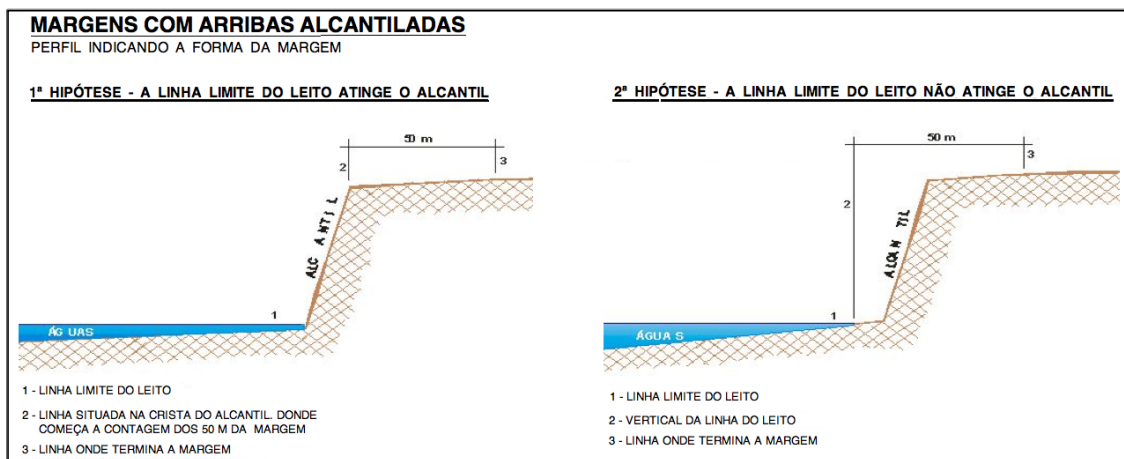


Figura 2. Tipicidade da margem em arriba.

2.3.3 Navegabilidade e fluviabilidade

A legislação atualmente em vigor não define os conceitos de navegabilidade e de fluviabilidade. Aliás, é curioso perceber que a noção pode ser encontrada, *ex gratia*, na primeira Lei da Água portuguesa. O art.º 8.º do Decreto n.º 5787-III de 18 de maio de 1919, remete para uma classificação que seria feita, a qual ainda se aguarda.

Se o § 2.º nos dá uma definição da navegabilidade e fluviabilidade, os parágrafos seguintes esclarecem que a classificação apenas respeita ao troço da corrente no qual for praticada, e que o troço classificado como navegável que durante cinco anos consecutivos não servir à navegação passará a fluviável, ocorrendo a desclassificação de fluviável se ocorrido o mesmo facto.

Este preceito legal estava em consonância com o já constante no § 1.º do n.º 3.º do art.º 380.º do Código Civil de 1868, existindo bastante similitude nos textos legais, conforme se pode verificar das figuras 3 e 4.

§ 2.º Enquanto a classificação se não fizer, considera-se corrente navegável a que fôr acomodada à navegação, com fins comerciais, de barcos de qualquer forma, construção e dimensões; e corrente fluviável aquela por onde estiver efectivamente em costume fazer derivar objectos flutuantes, com fins comerciais, ou a que de futuro fôr declarada como tal pelo Governo.

Figura 3. Fac-simile do § 2.º do art.º 8.º do Decreto do Decreto n.º 5787-III.

§ 1.º Entende-se por corrente navegavel a que, durante o decurso inteiro do anno, é accommodada à navegação, com fins commerciaes, de barcos de qualquer fôrma, construcção e dimensão; e por corrente fluctuavel aquella por onde estiver effectivamente em costume, no acto da promulgação deste código, fazer derivar objectos fluctuantes, durante o decurso do anno inteiro, com fins commerciaes, ou a que de futuro for declarada tal pela auctoridade competente.

Figura 4. Código de Seabra, fac-simile do §1.º do n.º 3.º do art.º 380.º

2.3.4 Estuários

De acordo com Pritchard (1952) estuário é um corpo de água costeiro, semifechado com uma ligação aberta para o mar, e no qual a água marinha é diluída na água doce resultante da drenagem de uma bacia hidrográfica. No entanto esta definição não tem em conta aspetos como as marés ou a morfologia. Em alternativa, Bird (2008), define estuário como a terminação de um vale alagado cujas águas estão sujeitas à influência das marés e no qual se dá a mistura da água doce com água salgada e existe uma descarga de sedimentos continentais. A Directiva Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE de 23 de Outubro) transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) introduz o conceito de águas de transição, definidas como: “massas de águas superficiais na proximidade da foz dos rios, que têm um carácter parcialmente salgado em resultado da proximidade de águas costeiras, mas que são significativamente influenciadas por cursos de água doce”, vindo assim determinar o limite dos estuários a montante. Adicionalmente, considerando o estipulado pelo Decreto-Lei n.º 129/2008 de 21 de Julho, estuário é considerado como o conjunto das águas de transição e pelos seus leitos e margens – e a orla estuarina – correspondente a uma zona terrestre de protecção cuja largura deverá ser fixada por resolução do Conselho de Ministros que approve um Plano de Ordenamento de Estuário até ao máximo de 500 m contados a partir do limite da margem (Fidélis *et al.*, 2011, Carvalho e Fidélis, 2013).

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A figura do Domínio Público Hídrico surgiu inicialmente no ordenamento jurídico português com o Decreto de 31 de dezembro de 1864. O então ministro das obras públicas comércio e indústria, João Chrysostomo de Abreu e Sousa, no uso de uma autorização legislativa concedida ao Governo por uma Carta de Lei de 25 de junho de 1864, submete à aprovação régia um projeto de Decreto sobre a polícia de viação.

Como referido no texto do seu preâmbulo, no projeto de Código Civil⁹ tratam-se das águas públicas, comuns e particulares, pelo que o referido Decreto de 31 de dezembro de 1864 não se pronunciará sobre as mesmas. No entanto, no n.º 2 do art.º 1.º é feita a referência à dominialidade dos portos de mar e praias, rios navegáveis e fluviáveis e suas margens, canais e valas e dos portos artificiais e docas existentes e futuras. Em 22 de março de 1868, entrou em vigor o Código Civil, conhecido por Código de Seabra, o qual, no seu art.º 380.º torna dominiais também as arribas e arribas alcantiladas costeiras, ficando assim todos os tipos de costa marítima dominializados.

Na génese do conceito de domínio público hídrico (primordialmente marítimo e lacustre e fluvial) está o livre acesso ao mar e aos cursos de água navegáveis e fluviáveis, bem como garantir uma zona destinada aos serviços hidráulicos de polícia ou acessórios da navegação e flutuação. Presume-se que também por questões de defesa nacional em caso de conflito naval.

Em todo o Decreto de 1864 não há qualquer referência à largura das praias, ou das

⁹ O Código Civil Português, conhecido por Código de Seabra, foi aprovado por Carta de Lei de 1 de julho de 1867 e entrou em vigor no dia 22 de março de 1868.

margens, que a partir de então passaram a integrar o domínio público imprescritível. Essa noção aprece tão-somente em 1892, com o art.º 4.º do Decreto n.º 8 de 1892¹⁰. Mesmo assim, a definição da largura das margens das águas do mar continuou por fazer, considerando que há apenas referência às margens dos rios navegáveis e fluviáveis, nos quais *as margens terão geralmente de 3 a 30 metros, e excepcionalmente até 50 metros de largura, a contar da linha que limita o leito ou álveo, conforme a importância e necessidade da via fluviável ou navegável*, e dos rios não navegáveis nem fluviáveis ou de uso comum onde *terão de 1 a 3 metros de largura, a contar da linha que limita o álveo ou leito, tendo em consideração a sua importância e usos que têm ou de que forem susceptíveis*.

Quanto à largura das margens marítimas, as mesmas viriam a ser fixadas apenas em 1914, com o Decreto n.º 952 de 15 de outubro de 1914¹¹, ao fixar a jurisdição marítima numa faixa de terreno que, iniciada na LMPMAVE, se estende numa largura de 50m em terrenos do domínio público marítimo. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 12.445, de 29 de setembro de 1926¹², define no seu art.º 14.º que:

“Enquanto se não proceder à demarcação das margens de correntes de água referida no § 2º do artigo 124º da Lei de Águas e a fim de definir a margem sujeita ao domínio público, como prescreve o n.º 2 do artigo 1º da mesma lei, considera-se como margem sujeita à fiscalização dos serviços hidráulicos:

1º Nas correntes de água não navegáveis nem fluviáveis uma faixa de 5 metros, contados da linha que limita o álveo ou leito;

2º Nas correntes de água navegáveis ou fluviáveis uma faixa mínima com 30 metros de largura ou até à linha limite das cheias ordinárias, se ela exceder 30 metros;

3º Nas águas marítimas uma faixa mínima com 50 metros de largura, contada a partir da linha do máximo preia-mar.”

Sobre o DPH e o DPM português, vasta e dispersa era a legislação em vigor. Por isso, em 1971, o Governo pretendendo *rever, atualizar e unificar o regime jurídico do que se convencionou chamar os terrenos do domínio público marítimo* fez aprovar o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, o qual manteve quase inalteradas as larguras das margens, alterando-as apenas relativamente às correntes de menor importância, nas quais passaram a ser de 10 metros. Este diploma encontrava-se dividido em quatro capítulos, os dois primeiros regulando a titularidade dos recursos hídricos e os restantes versando sobre a utilização dos mesmos.

Em 2005, porque havia a necessidade de transpor para o direito doméstico a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas, foi aprovada a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, a qual revogou os capítulos III e IV do Decreto-Lei n.º 468/71. Os Capítulos I e II, sobre a titularidade dos recursos hídricos tinham já sido absorvidos e revogados pela Lei 54/2005, de 15 de novembro.

Desde a entrada em vigor do Decreto de 31 de dezembro de 1864 que alguns proprietários

¹⁰ Publicado no Diário do Governo n.º 276, de 5 de dezembro de 1892, regulando a *Organização dos serviços hidráulicos e do respetivo pessoal*

¹¹ O Decreto n.º 952/1914, publicado em 15 de outubro, reorganizou os serviços dos departamentos marítimos, capitánias dos portos e respectivas delegações no continente e ilhas adjacentes.

¹² Que atualizou as taxas de licenças e multas a cobrar pelos serviços hidráulicos.

particulares reivindicaram os seus direitos de propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens das águas do mar e outras águas navegáveis ou flutuáveis. E com razão, porque o ordenamento jurídico, salvaguardando situações excepcionalíssimas, apenas tem aplicação futura. Tal possibilidade, a do reconhecimento da propriedade privada, sempre foi atendida sob a forma de delimitação, e várias são as ações de demarcação e delimitação intentadas contra o Estado desde finais do séc. XIX. Para que a propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens dominiais seja reconhecida, o particular tem de provar documentalmente que tais terrenos já estavam na propriedade privada em data anterior a 31 de dezembro de 1864 ou, no caso de costas em arriba, 22 de março de 1868. Para além da dificuldade inerente à obtenção de tal prova documental, fruto da existência de um registo predial nem sempre obrigatório, é também incongruente o facto de, por vazio legal, ser a linha de margem definida de acordo com os limites atuais e não com os limites existentes em 31 de dezembro de 1864.

O regime e especificidades do reconhecimento da propriedade privada estão plasmados no art.º 15.º da Lei 54/2005, sobre o qual mais não se escreve, considerando que o mesmo merece uma reflexão autónoma, o que iria desvirtuar o propósito deste trabalho. O reconhecimento da propriedade privada deverá anteceder o procedimento administrativo de delimitação, cujo regime se encontra previsto no Decreto-Lei n.º 353/2007, de 26 de outubro. Tal dualidade entre processo judicial e procedimento administrativo acaba por ser a grande inovação da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, ao retirar competência à Comissão de Delimitação¹³, para se pronunciar sobre a propriedade privada, transferindo-a para o poder judicial. Se os terrenos não forem delimitados com o domínio público, qualquer utilização dos mesmos a título individual está sujeita a uma licença mediante o pagamento de uma taxa de ocupação. Esta taxa, porque respeitante a um recurso público, deveria ser aplicada na proteção desse mesmo recurso. *Grosso modo*, o que foi previsto pelo legislador.

4. FIGURAS SIMILARES NOUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS EM PAÍSES DE EXPRESSÃO PORTUGUESA

4.1 Angola

Nos termos do número 1 do art.º 15.º da Constituição da República de Angola, a terra constitui propriedade originária do Estado, podendo contudo ser transmitida a pessoas singulares ou coletivas, visando o seu racional e efetivo aproveitamento. De forma específica, a constituição angolana acolhe e define como bens do domínio público, inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, as águas interiores, o mar territorial e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de águas fluviais, incluindo os respectivos leitos, e as praias e a zona marítimo-terrestre .

Especificando a norma constitucional, a Lei de Terras de Angola – Lei n.º 9/04, de 9 de novembro – define na alínea d) do art.º 1.º o que é o domínio público do Estado, integrando, por força da alínea e) do n.º 1 do art.º 29.º as praias e a orla costeira. Ainda de acordo com a Lei das Terras, em Angola são havidos como terrenos reservados ou reservas, os que, excluídos do regime geral de ocupação, uso ou fruição por pessoas singulares ou coletivas,

¹³ A Comissão de Delimitação é constituída casuisticamente nos termos do n.º 3 do art.º 14.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro e art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 353/2007, de 26 de outubro.

estão afetos, total ou parcialmente, a fins especiais. Em função do que se pretende proteger, estas reservas subdividem-se em reserva total ou parcial. Ora, por força da al. c) do n.º 7, a faixa da orla marítima e do contorno de ilhéus, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares, observando uma faixa de proteção para o interior do território é parte integrante das referidas reservas parciais, nas quais são permitidas todas as formas de ocupação ou uso que não colidam com os fins previstos no respectivo diploma constitutivo.

A definição da largura das áreas integrantes do domínio público marítimo, designadas como zonas marítimo-terrestres, é feita casuisticamente, estando acometida ao governo angolano a competência para constituir reservas e definir a sua extensão.

4.2 Brasil

Na moldura jurídica brasileira, segundo o art.º 2º do Decreto-Lei nº 9.760/46, de 5 de setembro, são terrenos de marinha os situados numa faixa com a largura de 33 metros (15 braças craveiras), medidos em planimetria para a parte da terra, da posição da linha da preamar média de 1831, situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés. A sua existência, no entanto, é muito antiga, sendo alegado por Gasparini (2003) que “*Assim, a Ordem Régia, de 21.10.1710, vedava que as terras dadas em sesmarias compreendessem as marinhas, que deveriam estar desimpedidas para qualquer serviço da Coroa e de defesa da terra.*”

Os terrenos de marinha pertencem à União, de acordo com o art.º 20.º, VII, da Constituição Federal, e são administrados pela Secretaria do Património da União, incidindo sobre eles vários tributos devidos pela utilização anual e pelas transmissões (0,6% para foro ou enfiteuse, 5% para laudémios e 2% ou 5% para taxas de ocupação). Hoje em dia a discussão sobre a necessidade de manutenção dos terrenos de marinha brasileiros é acesa, sendo contestado o valor excessivo de impostos, a forma de cálculo dos mesmos e o modo de atualização do valor dos imóveis.

4.3 Moçambique

À semelhança do que consagra a constituição angolana, também a Lei fundamental de Moçambique estatui que a propriedade do solo é um direito exclusivo do Estado, o qual tem a faculdade de determinar as condições do seu uso e aproveitamento, estando tal princípio vertido no art.º 3.º da Lei n.º 19/97, de 1 de outubro, intitulada “Lei das Terras”. Decorrente de tal facto, o uso e aproveitamento do solo por particulares está sempre dependente de título.

De uma forma mais cuidada, a Lei das Terras define no seu art.º 6.º que integram o domínio público as zonas de proteção total ou parcial, definindo as primeiras como as áreas destinadas à proteção ou conservação da natureza e defesa do Estado; relativamente às segundas, encontramos nas al.s a) a c) subsumido o que, sem qualquer dificuldade, poderemos considerar ser o domínio público marítimo. Assim, a parte terrestre do DPM moçambicano engloba as margens com uma largura de 100 metros medidos a partir da linha da máxima praia-mar. Nestas faixas, não podem ser adquiridos direitos de uso e aproveitamento da terra, podendo, no entanto, ser emitidas licenças especiais para o

exercício de determinadas atividades. Por seu turno o Regulamento da Lei de Terras (Decreto n.º 66/98) estabelece ainda na al. a) do art.º 5.º a largura das margens das águas fluviais e lacustres navegáveis em 50 metros.

4.4 Resumo

Considerando a importância, quer natural quer económica das costas e margens costeiras, vários são os países que preveem instrumentos jurídicos de proteção das mesmas, visando a proteção dos recursos naturais e da biodiversidade, ao mesmo tempo que salvaguardam as atividades económicas e a segurança das populações ribeirinhas. Os três exemplos analisados testemunham a preocupação anteriormente descrita, já que todos têm implementado um instrumento equivalente ao Domínio Público Marítimo. De salientar que o Brasil, não obstante a polémica que paira sobre os terrenos de marinha, apresenta a metodologia mais simples na definição da linha limite do leito, ao fixá-la à data de 1831. Relativamente à largura das margens marítimas e estuarinas, o Brasil é o país mais comedido (33m), seguido de Portugal (30m e 50m), apresentando-se Moçambique como aquele que apresenta maior largura dominial.

5. O DPM EM ZONAS COSTEIRAS E ESTUARINAS

Neste ponto é focada a importância da existência de terrenos, que se pré-assumem públicos em zonas costeiras e estuarinas e o seu contributo para a proteção desses recursos partindo da premissa que o DPM, *per se*, não parece contribuir directamente para a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade das zonas costeiras e estuarinas, na medida em que apenas regula a titularidade dessas áreas territoriais. Apesar desta perceção, o DPM é muitas vezes entendido como a primeira preocupação ambiental do Estado português, o que é atestado, por exemplo, pela afirmação inserta no relatório sobre a performance ambiental portuguesa em 2011 da OCDE: *Portugal has been a world pioneer in developing laws to protect coastal zones. The concept of Public Maritime Domain (Domínio Público Marítimo, DPM) was introduced at the end of the 19th century and remains valid today.*

Tradicionalmente, contudo, as zonas costeiras têm sido vistas como a fronteira legal entre a legislação marítima e a legislação costeira e terrestre, o que as coloca sob jurisdição conjunta de várias entidades, devendo por isso ser objeto de legislação integrada. De facto, se considerarmos, entre outros, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, os Planos de Ordenamento de Estuários, o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo, os Planos Diretores Municipais, ou as Zonas de Proteção Especial, facilmente nos deixamos enredar numa teia legislativa difícil de escrutinar. Do mesmo modo, as entidades com jurisdição sobre esses mesmos espaços também são várias, desde as Câmaras Municipais até à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., passando pela Direcção Regional de Recursos Marinhos, Autoridade Marítima Nacional, Autoridades Portuárias, etc.

Faltam, no entanto, importantes instrumentos de planeamento e ordenamento, cuja existência, já prevista no art.º 22.º da Lei n.º 58/2005, ainda se aguarda. Se os estuários são zonas de transição entre os recursos fluviais e os marinhos, com tudo o que isso implica em

termos humanos e de biodiversidade, devem de ser tratados com grande especificidade, não lhes sendo aplicáveis os regimes jurídicos existentes para os espaços marinhos, nem tão pouco os referentes aos rios. Os Planos de Ordenamento dos Estuários são vitais para a sua gestão integrada, prevendo a proteção das suas águas, leitos e margens e dos ecossistemas que acolhem, fomentando, em simultâneo, a valorização social, económica e ambiental das zonas ribeirinhas envolventes.

Em bom rigor, se o DPM pertence ao Estado, não deveriam as autarquias locais ter tido competência para administrar, em nome próprio, esses espaços. O que aconteceu durante várias décadas foi a autorização impreparada de utilizações urbanísticas, não se tendo acautelado o interesse da coletividade.

Já em 1968, o Decreto-Lei n.º 48.784, de 21 de dezembro, previa a desafetação de parcelas de terreno para a urbanização de certas zonas da orla marítima, nomeadamente aquelas que estavam ou poderiam ser defendidas por obras definitivas de regularização da costa. Mesmo assim, era condição para essa desafetação que o interesse coletivo (numa altura em que começou a surgir o interesse pelo sector económico do turismo) prevalecesse em relação ao uso público a que estavam adstritos. Isto mesmo constava do preâmbulo desse decreto, ao referir que (...) *o Estado (...) facilitará e impulsionará a elaboração e a execução dos planos de aproveitamento das margens e de urbanização local, facultando, designadamente, as infraestruturas indispensáveis a zonas de grande interesse turístico, também com manifesto proveito para a economia nacional.* O que aconteceu, *a contrario*, foi a autorização de ocupação, pelas Câmaras Municipais, sem a prévia desafetação das parcelas dominiais a ocupar, acontecendo que os serviços do Estado responsáveis por titular e registar a propriedade de imóveis (Cartórios Notariais e Conservatórias do Registo Predial), ou por cobrar os impostos prediais, nunca acautelaram a exclusão dos bens dominiais do comércio jurídico, o que facilmente poderiam fazer. Ora, se o Estado não protegeu o que é seu por definição, os particulares, nem sempre de boa-fé, facilmente têm usado e fruído algumas áreas dominiais, donde se depreende que o DPM, como referido, ao regular a titularidade das margens costeiras e estuarinas não é instituto bastante para garantir a salvaguarda e preservação desses mesmos recursos.

Mesmo as questões que estiveram na sua génese, o livre acesso ao mar e aos estuários, os serviços hidráulicos e de polícia e questões de defesa nacional, parecem ter perdido alguma importância, na medida em que sobre os terrenos desafetados ou reconhecidamente privados impendem servidões administrativas que restringem o gozo do direito de propriedade plena. O que efetivamente parece contribuir para a salvaguarda dos recursos e da biodiversidade é a implementação de políticas de restrição da ocupação e uso das áreas a proteger, sendo a titularidade dessas mesmas áreas uma questão secundária.

Por outro lado, as ocupações de parcelas reconhecidamente dominiais implicam um título de utilização e o pagamento da respectiva taxa, estando o regime de utilização dos recursos hídricos regulado pelo Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 21 de maio, prevendo a Lei n.º 58/2005 que parte do valor das taxas arrecadadas pelas administrações regionais hidrográficas (ARH) seja aplicada na gestão das águas dessas regiões. Constata-se assim que a existência do DPM funciona como geradora de receitas para as ARH, permitindo parte do financiamento necessário para a gestão dos espaços dominiais.

Como referido em 3., nas áreas integrantes do DPM é possível a existência de parcelas privadas, pendendo sobre as mesmas várias servidões administrativas e restrições de

utilidade pública que diminuem, sobremaneira, o pleno gozo do direito de propriedade. Infelizmente tais restrições não estão vertidas na descrição predial da parcela afetada, por outras palavras, o registo predial não publicita que o prédio, ou parte dele, está integrado em zona definida como leito ou margem, o que permitiria, pela existência de um ónus real, um conhecimento *erga omnes* de tal facto.

6. CONCLUSÃO

Este artigo abordou o modo como o DPM está considerado na legislação nacional, apresentou os diversos conceitos que o integram e a sua evolução histórica, comparou-o com figuras similares existentes noutros países de expressão Portuguesa, nomeadamente Angola, Brasil e Moçambique e analisou o seu papel na proteção das faixas marginais costeiras e estuarinas. O seu conteúdo permite corroborar a riqueza deste instrumento e o carácter pioneiro que Portugal tem assumido em matéria de políticas de proteção dos recursos naturais costeiros e estuarinos, tal como referido em OCDE (2011). O DPM, que entrou no ordenamento jurídico nacional em 31 de dezembro de 1864, é um instrumento que ainda hoje se mantém actual e relevante.

Após uma natural evolução ao longo dos últimos 150 anos, o regime atualmente em vigor é o constante da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro. De acordo com o estatuído, o domínio público marítimo estende-se desde o limite exterior da plataforma continental até à distância de 50 metros da linha de máxima praia de águas vivas equinociais (regra), englobando uma zona terrestre que corresponde à margem. Esta margem, por pré-assunção, é pertença do Estado e serve o interesse coletivo, pelo que está fora do comércio jurídico. No entanto, caso um particular seja possuidor de parte dessa margem e prove documentalmente que a mesma já era propriedade privada antes da dominialização das margens costeiras e estuarinas, o Estado tem de reconhecer tal facto e a parcela é tida como objeto de propriedade privada, neste caso sujeita a um conjunto de servidões administrativas que restringem bastante o gozo pleno do direito de propriedade, e que se entende deveriam constituir ónus reais sobre a mesma. Esta publicitação através do registo predial permitiria a qualquer interessado saber se o terreno, embora privado, estava no seu todo ou em parte sujeito a encargos de livre acesso.

Noutros países lusófonos também existem figuras similares. No Brasil o DPM, chamado de *terrenos de marinha*, tem a largura de 33 metros medidos para a parte da terra da posição da praia média de 1831, enquanto que em Moçambique, o DPM atinge os 100 metros. No Brasil a definição da linha limite do leito, e por inerência da margem, ao ser feita com referência a 1831, o que constitui um exemplo de pragmatismo, permite uma reconstituição natural dos limites da propriedade sem ter em conta as alterações da linha da máxima praia. Tal prática, *mutatis mutandis*, deveria ser adotada em Portugal, permitindo assim o reconhecimento da propriedade privada de parcelas de leito e margem, tal como existiam à data da criação do DPM.

Em zonas costeiras e estuarinas o DPM influi na titularidade dos recursos, pouco regulando o tipo de utilização permitida. De facto, na prática, a existência do DPM traduz-se sobretudo na possibilidade de aplicação de taxas pelo uso privativo de faixas de terrenos que, pela sua situação natural, são entendidas como necessárias à satisfação dos interesses coletivos da nação. Atenta a almejada proteção dos recursos naturais e da biodiversidade a par do

garante da segurança das populações ribeirinhas, tudo conjugado com o fomento económico, termina-se questionando se o DPM não deveria implicar predominantemente a constituição de servidões administrativas (restringindo o direito de propriedade plena e reforçando a vertente de protecção dos valores e serviços ambientais que oferece, seja para condicionar e fiscalizar os tipos de uso, implementar obras hidráulicas ou para fruição pública) e não tanto a questão da titularidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Diogo F.; FERNANDES, J. P., *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora, 1978
- BIRD, Eric, *Coastal Geomorphology*, John Wiley & Sons Ltd, 2008
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.^a edição, Almedina, Coimbra, 1983, p. 896 e 897
- Carvalho T., Fidélis T. (2013) The relevance of Governance Models for Estuary Management Plans. *Land Use Policy*. 34, 134-145.
- Fidélis, T., Reis, C., Gomes, F., Silva, M., Antunes, M.m Burnay, M., Cabral, N. Campus, V. (2012) *Planos de Ordenamento de Estuário – contributos para a sua elaboração e implementação, Relatório do Grupo de Trabalho XIV do Conselho Nacional da Água, Apreciação n.º 01 CNA/2009*. Publicações do Conselho Nacional da Água, MAMAOT, (<http://conselhonacionaldaagua.weebly.com/publicaccedilotildees-de-acesso-geral.html>)
- GASPARINNI, Diogenes; *Direito Administrativo*, 8.^a edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2003, p. 698 e 699
- LOBO, Mário T., *Manual do Direito das Águas*, vol. I, 2.^a edição revista e ampliada, Coimbra Editora, 1999
- OECD *Environmental Performance Reviews:Portugal 2011*, OECD Publishing, p. 155
- PRITCHARD, D.W. 1952. *Estuarine hydrography*. In: *Advances in Geophysics 1*. (H.E. Landsberg, ed.). Academic Press, New York