

Em 1864, as margens das águas marítimas, fluviais e lacustres navegáveis ou fluviáveis que, à data, não fossem objecto de propriedade privada foram integradas no domínio público, e, portanto, tornadas insusceptíveis de qualquer apropriação por particulares. Este regime manteve-se fundamentalmente idêntico até hoje. Contudo, tal não impediu que, nos últimos cento e cinquenta anos, terrenos situados nas referidas margens tenham continuado a ser transaccionados sem que a sua titularidade privada estivesse estabelecida. Em resultado disto, como as fotografias aéreas da costa portuguesa permitem verificar a olho nu, regista-se hoje uma ocupação significativa por privados das margens do mar e dos rios portugueses, em especial com construções destinadas a fins habitacionais e turísticos.

Nos termos da lei, a menos que os interessados façam prova de que os referidos terrenos já eram propriedade privada antes de 1864 ou 1868, consoante as situações, o Estado pode, a todo o momento, promover a sua desocupação ou cobrar taxas pela sua utilização. A insegurança jurídica é, portanto, real, não só para os proprietários, mas também para as instituições de crédito que tenham financiado a aquisição dos terrenos ou a edificação das construções em questão, no pressuposto de garantias reais que são, afinal, nulas.

1. ENQUADRAMENTO

Através do Decreto Real de 31 de Dezembro de 1864, passaram a ser considerados como integrantes «do domínio público, imprescritível, os portos de mar e praias e os rios navegáveis e fluviáveis, com as suas margens, os canais e valas, os portos artificiais e docas existentes ou que de futuro se construam» (art. 2.º). A 22 de Março de 1868, entrou em vigor o Código Civil dito de Seabra, que excluiu do domínio público «as faces ou rampas, e os capelos dos cômoros, valados, tapadas, muros de terra ou de pedra e cimento, erguidos artificialmente sobre a superfície marginal do solo marginal» (art. 380.º, § 4), implicitamente incluindo no domínio público todas as elevações naturalmente erguidas sobre a superfície do solo marginal. As múltiplas leis relativas às águas em geral e ao domínio público hídrico em particular posteriormente aprovadas mantiveram-se fiéis a este paradigma.

Hoje, rege sobre esta matéria a [Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos](#) – Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro de 2005, com as alterações mais recentes introduzidas pela recém-publicada Lei n.º 31/2016, de 23 de Agosto. Nos termos deste diploma, o domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas (art. 2.º, 1).

Por sua vez, o **domínio público marítimo** compreende (art. 3.º):

- 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;
- as margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés.

O **domínio público lacustre e fluvial** compreende (art. 5.º):

- os cursos de água, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitões, e ainda as margens pertencentes a entes públicos;
- os cursos de água não navegáveis nem flutuáveis, com os respectivos leitões e margens, desde que localizados em terrenos públicos, ou os que por lei sejam reconhecidos como aproveitáveis para fins de utilidade pública; os canais e valas navegáveis ou flutuáveis, ou abertos por entes públicos, e as respectivas águas; as albufeiras criadas para fins de utilidade pública;
- os lagos e lagoas não navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitões e margens, formados pela natureza em terrenos públicos;
- os lagos e lagoas circundados por diferentes prédios particulares ou existentes dentro de um prédio particular, quando tais lagos e lagoas sejam alimentados por corrente pública;
- os cursos de água não navegáveis nem flutuáveis nascidos em prédios privados, logo que as suas águas transponham, abandonadas, os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidas pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas.

Por fim, o **domínio público hídrico das restantes águas** compreende (art. 7.º):

- as águas nascidas e águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos;
- as águas nascidas em prédios privados, logo que transponham, abandonadas, os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidas pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas;
- as águas pluviais que caem em terrenos públicos ou que, abandonadas, neles corram;
- as águas pluviais que caem em algum terreno particular, quando transpuserem os limites do mesmo prédio, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas;
- as águas das fontes públicas e dos poços e reservatórios públicos, incluindo todos os que vêm sendo continuamente usados pelo público ou administrados por entidades públicas.

As margens e, portanto, o domínio público hídrico, podem ir até um limite de 50 metros além da linha da máxima preamar de águas vivas equinociais ou da crista das arribas alcantiladas, conforme as situações.

2. REGIME JURÍDICO

O domínio público marítimo pertence ao Estado (art. 4.º). O domínio público lacustre e fluvial pode pertencer, conforme os casos, ao Estado, às Regiões Autónomas, aos municípios e às freguesias (arts. 6.º e 8.º).

O domínio público hídrico encontra-se sujeito ao regime geral do domínio público, estabelecido pelo [Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto](#), com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro. Nos termos deste diploma, **os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico**, não podendo ser objecto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado (art. 18.º), não são susceptíveis de aquisição por usucapião (art. 19.º) e são absolutamente impenhoráveis e, por maioria de razão, insusceptíveis de serem dados



em garantia (art. 20.º). Em regra, salvo quando da sua natureza resulte o contrário, os imóveis do domínio público podem ser fruídos gratuitamente por qualquer pessoa mediante condições de acesso e de uso não arbitrarias ou discriminatórias (art. 25.º). Em consequência disto, **os mesmos imóveis só podem ser submetidos ao uso privativo por particulares mediante um título de utilização**, nomeadamente licença ou concessão (art. 27.º; quanto ao domínio hídrico, também o art. 9.º, 2, da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos), que têm carácter temporário e implicam o pagamento de taxas (art. 28.º). Em caso de utilização do domínio público abusiva, não titulada ou que lese o interesse público, a Administração tem a obrigação de ordenar a sua cessação e a reposição da situação no estado anterior, podendo impor coercivamente as suas decisões (art. 21.º).

Na prática, isto significa que **o Estado e os demais titulares do domínio hídrico podem a todo o momento impor a desocupação dos prédios** situados numa faixa de 30 ou 50 metros a contar da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais, da estrema dos terrenos que as águas cobrem em condições de cheias médias sem transbordar para o solo natural habitualmente enxuto ou da crista das arribas alcantiladas, bem como ordenar a demolição de todas as construções que nela estejam implantadas e a reposição dos terrenos na situação anterior à ocupação indevida, ou, em alternativa, e apenas se se considerar que tal é compatível com a utilidade pública prosseguida pelos terrenos em causa, começar a cobrar taxas pelas licenças ou concessões para a sua utilização privativa.

Durante décadas, estas possibilidades foram largamente percebidas pela população em geral como sendo pouco mais que teóricas. Contudo, a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, pretendeu resolver em definitivo a questão da titularidade dos recursos hídricos e pôr fim a mais de um século de utilização abusiva do domínio público hídrico, estabelecendo, originariamente, que os imóveis abrangidos pelos critérios legais de delimitação do domínio público hídrico em relação aos quais não se demonstrasse, mediante acções judiciais de reconhecimento de propriedade, serem de propriedade privada até 1 de Janeiro de 2014 passariam, a partir dessa data, a ser considerados para todos os efeitos como integrantes do domínio público – prazo que veio a ser estendido até 1 de Julho de 2014 pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro. Hoje, a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos não estabelece qualquer prazo para a propositura das acções de reconhecimento da propriedade privada sobre recursos hídricos. Em atenção à referida potencial cominação para a ocupação por particulares dos prédios objecto da presunção de dominialidade, permanece, contudo, o sinal dado pelo legislador em 2005: a tolerância para com a utilização abusiva do domínio público hídrico tem os dias contados.

Tendo em conta a ausência de um registo ou cadastro actualizado do domínio público hídrico e de uma inventariação exaustiva da ocupação por privados da faixa costeira¹, bem como a limitada capacidade de fiscalização das entidades administrativas competentes, o Estado e os demais titulares do domínio público hídrico não estarão em condições para, de imediato, exigir a cessação de todas as ocupações e utilizações privadas dos leitos e margens do mar e de outras águas navegáveis ou flutuáveis, ou cobrar taxas pela sua utilização.

Contudo, afigura-se como muito provável a generalização de situações como aquela que foi analisada no [Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 10/2006, de 18 de Janeiro de 2006](#), homologado pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades. Neste caso, pelo menos desde 1933 que um

¹ Note-se que a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. deveria ter identificado e tornado acessíveis e públicas até 1 de Janeiro de 2016, as faixas do território que, de acordo com a legislação em vigor, correspondem aos leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis que integram a sua jurisdição, o que até à data ainda não ocorreu.



particular ocupava pacificamente e de boa fé um terreno situado no areal de uma praia, tendo nele edificado uma moradia, sem que as entidades públicas tivessem alguma vez levantado problemas a esse respeito. Em 2001, os herdeiros daquele particular requereram à câmara municipal respectiva o licenciamento de obras de reconstrução e ampliação da referida moradia. No decurso do procedimento de licenciamento, tanto o município como a capitania do porto territorialmente competente suscitaram a questão da implantação da moradia em causa no domínio público hídrico, que veio a ser comprovada. Em resultado disto, não só a licença de obras pretendida foi recusada, como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional territorialmente competente instaurou um novo procedimento que veio a culminar na emissão de uma ordem de demolição da moradia em questão, solução que veio a ser sancionada pelo Parecer supracitado e pela homologação governamental que sobre ele incidiu.

Tal como sucedeu neste caso é provável que, em resultado da **crescente consciencialização das entidades públicas para as questões de domínio público hídrico**, em larga medida despoletada pela Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, aquelas questões venham, com muito maior frequência do que até agora, a surgir incidentalmente no âmbito de procedimentos administrativos que tenham por objecto prédios que possam estar abrangidos por aquele domínio.

Além disto, também se afigura provável que o Estado e as demais entidades titulares do domínio público hídrico comecem a actuar selectivamente sobre particulares detentores de interesses económicos relativos a terrenos em leitos ou margens de águas do mar e outras águas navegáveis ou fluviáveis e que, por isso, sejam vistos como dotados de capacidade contributiva mais significativa, tendo em vista constrangê-los ao pagamento de taxas pela utilização privativa do domínio público. Esta possibilidade insere-se na **lógica de rentabilização do património imobiliário do Estado** que se encontra em larga medida subjacente ao já referido Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, e ganha uma **acuidade redobrada no actual contexto das finanças públicas nacionais**.

3. RECONHECIMENTO DE PROPRIEDADE PRIVADA

Os particulares não estão inteiramente desprotegidos perante este quadro legislativo. Com efeito, como já se referiu, a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, com as recentíssimas alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2016, de 23 de Agosto, confere-lhes a possibilidade de intentarem uma **acção judicial para reconhecimento da sua propriedade** sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis. Para o efeito, **os interessados deverão provar documentalmente que tais terrenos eram**, por título legítimo, **objecto de propriedade particular ou comum antes de 31 de Dezembro de 1864 ou, caso se trate de arribas alcantiladas, antes de 22 de Março de 1868** (art. 15.º, 2). Em alternativa a esta demonstração, presumir-se-ão ainda particulares os terrenos em relação aos quais, **na falta de documentos** susceptíveis de comprovar documentalmente a propriedade, **se prove que, antes daquelas datas, estavam na posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa** (art. 15.º, 3), bem como os terrenos comprovadamente de propriedade ou posse privadas anterior a 1 de Dezembro de 1892, quando se mostre que os documentos anteriores a 1864 ou a 1868, conforme os casos, se tornaram ilegíveis ou foram destruídos por incêndio ou facto semelhante ocorrido na conservatória ou registo competente (art. 15.º, 4).

A segunda alteração à Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, introduzida pela Lei n.º 34/2014, de 19 de Junho, isentou de tal regime de prova o reconhecimento da propriedade sobre os seguintes terrenos:

- Que hajam sido objecto de um acto de desafectação, sobre terrenos que ocupem as margens dos cursos de água navegáveis ou fluviáveis pertencentes a entes públicos não sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direcção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias; e



- Que 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 (art. 15.º, 5). Relativamente a estes, o afastamento da presunção de dominialidade faz-se pela **prova documental de que os terrenos se encontram ocupados por construção anterior a 1951** (art. 15.º, 5, c)).

A Lei n.º 31/2016, de 23 de Agosto, em vigor desde o passado dia 24 de Agosto, veio introduzir novas alterações de relevo ao regime da titularidade dos recursos hídricos, mormente no que diz respeito às parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis das Regiões Autónomas. Com efeito, estabelece-se agora que nas Regiões Autónomas os terrenos junto à crista das arribas alcantiladas e, bem assim, os terrenos inseridos em núcleos urbanos consolidados, tradicionalmente existentes nas margens das águas do mar nas respectivas ilhas, constituem propriedade privada, constituindo **a lei título suficiente para o efeito** – afastando, assim, pelo menos *prima facie*, a necessidade de interposição de acção judicial para reconhecimento da sua propriedade sobre tais terrenos (art. 12.º, 3).

Paralelamente, veio também o legislador determinar a **competência das Regiões Autónomas para regulamentar, por diploma das respectivas Assembleias Legislativas, o processo de reconhecimento de propriedade privada** sobre parcelas de leitos e margens públicos nos respectivos territórios (art. 15.º, 6).

Se, após o reconhecimento judicial da propriedade privada sobre os terrenos em questão, subsistirem dúvidas sobre a sua implantação efectiva relativamente ao domínio público confinante, prevê-se ainda a possibilidade de promover um **procedimento administrativo de delimitação do domínio público** (art. 17.º; e ainda o art. 2.º do Decreto-Lei n.º 353/2007, de 26 de Outubro).

4. CONCLUSÕES

É, portanto, recomendável que os particulares que detenham terrenos implantados nos leitos ou margens de águas do mar ou outras águas navegáveis e flutuáveis promovam a instauração das acções judiciais para reconhecimento do seu direito de propriedade privada sobre esses terrenos, ainda que esses terrenos tenham já sido objecto de procedimento de delimitação do domínio público. E é também recomendável que o façam com a maior brevidade possível já que, mesmo considerando que Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos deixou de estabelecer prazo para a propositura das acções, a possibilidade de imposição administrativa da desocupação dos terrenos, da demolição das construções que neles estejam implantadas e da reposição dos mesmos na situação anterior à ocupação indevida e da cobrança de taxas pelas licenças ou concessões para a sua utilização privativa, concorrem com a delonga própria da preparação das acções judiciais em causa – , que envolvem uma laboriosa pesquisa de elementos probatórios com mais de um século e que na generalidade dos casos não estão facilmente disponíveis.

Acresce a isto que **as entidades públicas titulares do domínio público hídrico sempre poderão, a qualquer momento, vir actuar em sua defesa, exigindo a desocupação dos terrenos em questão, a demolição das construções neles existentes ou o pagamento de taxas pela sua utilização**, tudo isto causando prejuízos significativos aos particulares. E note-se que podem ser afectados não apenas aqueles que actualmente detenham os terrenos em questão, mas também terceiros, como sejam instituições de crédito que tenham financiado a sua aquisição ou a realização de projectos neles implantados, cujo risco será substancialmente maior do que o inicialmente previsto, não em virtude só do agravamento dos pressupostos económicos dos negócios financiados, mas também, e sobretudo, porque, em muitos casos, as suas garantias reais serão nulas.