

PROJETO DE LEI N.º 557/XII/3.^a

Procede à segunda alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos.

Exposição de Motivos

A presunção de dominialidade dos terrenos dos leitos e das margens de águas navegáveis e fluviáveis remonta ao Decreto Régio de 31 de dezembro de 1864, tendo desde então sido mantida nas diversas leis que se sucederam nesta matéria, das quais se destacam o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, que aprovou o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico, e a Lei n.º 54/2005, de 21 de novembro, atualmente vigente, que aprovou o regime jurídico da titularidade do domínio hídrico, revogando o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro. Para além da sua função tradicional de assegurar o acesso e a fruição comum dos leitos e das margens das águas do mar e das águas interiores navegáveis e fluviáveis, constitui hoje um instrumento jurídico fundamental para a prossecução das medidas de gestão e mitigação dos riscos das zonas costeiras e marginais, concretizando, neste domínio, as tarefas fundamentais do Estado de assegurar a proteção de pessoas e bens, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território.

A presunção legal da dominialidade dos leitos e margens das águas do mar e das águas navegáveis e fluviáveis não prejudica, porém, a possibilidade de os particulares comprovarem o seu direito de propriedade sobre parcelas desses leitos ou margens, que era igualmente conferida pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro. Em todo o caso, o fato de ser reconhecida a propriedade privada sobre terrenos dos leitos e margens não deixa desguarnecidos de tutela jurídica os valores inerentes ao regime do domínio público hídrico, uma vez que, nesse caso, tais terrenos ficam sujeitos às restrições e de servidões administrativas estabelecidas no mesmo regime jurídico.

A Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que revogou parcialmente o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, mantém, no essencial, o regime de dominialidade dos leitos e margens das águas do mar e das águas navegáveis e fluviáveis, sem prejuízo de introduzir duas importantes inovações: (i) clarificar a sujeição do reconhecimento da propriedade privada a decisão judicial, em conformidade com a esfera de jurisdição dos tribunais comuns, à luz do quadro jurídico-constitucional vigente; e o (ii) estabelecimento de um prazo limite para o efeito, fixado em 1 de janeiro de 2014, no sentido de estabilizar definitivamente a situação jurídica desses terrenos.

Reconhecendo a dificuldade na recolha da prova exigida para o reconhecimento da propriedade privada de leitos ou margens de águas navegáveis ou fluviáveis, a Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, estendeu para 1 de julho de 2014 o prazo limite para o efeito, determinando igualmente que, dentro do mesmo prazo, a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, seja revista, redefinindo-se os requisitos e prazos necessários para a obtenção do reconhecimento de propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas de mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis.

Neste contexto, justifica-se, por isso, repor a possibilidade de os titulares do direito de propriedade sobre parcelas de terrenos de leitos e margens de águas navegáveis e fluviáveis anterior a 31 de dezembro de 1864 ou, no caso de arribas alcantiladas, a 22 de março de 1868 instarem, a todo o tempo, as ações judiciais para reconhecimento dos seus direitos. Por outro lado, constata-se que a exigência de prova de propriedade privada reportada às datas atrás referidas pode revelar-se, em certos casos, excessiva. Trata-se, nomeadamente do caso de terrenos situados em zonas urbanas consolidadas com construção anterior a 1951 (data a partir da qual passou a ser genericamente exigido, pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas, o licenciamento municipal de construções dentro dos perímetros urbanos e nas zonas rurais de proteção) quando situados fora de zona de risco, que constitui a preocupação fundamental deste regime, ou das margens de águas interiores não sujeitas à jurisdição marítima, pois é nestas últimas que incidem com maior acuidade os valores da segurança de pessoas e bens e da proteção da natureza e do ambiente, subjacentes à tutela da dominialidade: nestes casos, mostra-se adequada a dispensa de prova da propriedade anterior a 1864 ou 1868.

Para além deste desiderato principal, passados mais de oito anos de vigência, a experiência de aplicação da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, demonstra a necessidade de, adicionalmente, se proceder a alguns acertos e clarificações, que ora também se propõem, entre os quais avultam: a densificação do conceito de «águas navegáveis ou flutuáveis», de modo a permitir uma aplicação uniforme do mesmo e a sua apreensão de modo claro por todos, e a alteração de algumas normas relacionadas com esta matéria; a clarificação da qualidade em que intervém o Ministério Público no âmbito das ações judiciais de reconhecimento de propriedade privada intentadas ao abrigo do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, atribuindo-lhe diretamente a competência para contestar tais ações, uma vez que o que aí está verdadeiramente em causa é a defesa dos interesses coletivos públicos subjacentes à titularidade dos recursos dominiais.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os deputados abaixo assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à segunda alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, atualizando as suas disposições e concretizando o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, no que respeita à definição dos requisitos e prazos necessários para a obtenção do reconhecimento de propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas de mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro

Os artigos 2.º, 5.º, 9.º, 11.º, 12.º, 15.º, 17.º, 20.º, 22.º e 23.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - Ao domínio público hídrico é aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, e alterações subsequentes.

Artigo 5.º

[...]

1 - [...]:

- a) Cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos, nos termos do artigo seguinte;
- b) Lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos, nos termos do artigo seguinte;
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) Cursos de água não navegáveis nem flutuáveis nascidos em prédios privados, logo que as suas águas transponham abandonados 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.

Artigo 9.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - Compete à autoridade nacional da água identificar e manter atualizadas 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 fluviáveis que integram a sua jurisdição e proceder à sua permanente atualização.

4 - A forma e os critérios técnicos a observar na identificação da área de jurisdição da autoridade nacional da água são definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente.

Artigo 11.º

[...]

1 - [...].

2 - A margem das águas do mar, bem como a das águas navegáveis ou fluviáveis sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direcção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias, tem a largura de 50 m.

3 - A margem das restantes águas navegáveis ou fluviáveis, bem como das albufeiras públicas de serviço público, tem a largura de 30 m.

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

Artigo 12.º

[...]

1 - São particulares, sujeitos a servidões administrativas:

- a) Os leitos e margens de águas do mar e de águas navegáveis e fluviáveis que forem objeto de desafetação e ulterior alienação, ou que tenham sido, ou venham a ser, reconhecidos como privados por força de direitos adquiridos anteriormente, ao abrigo de disposições expressas desta lei, presumindo-se públicos em todos os demais casos;
- b) As margens das albufeiras públicas de serviço público, com exceção das parcelas que tenham sido objeto de expropriação ou que não pertençam ao Estado por qualquer outra via.

2 - [...].

3 - [...].

Artigo 15.º

[...]

- 1 - Compete aos tribunais comuns decidir sobre a propriedade ou posse de parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, cabendo ao Ministério Público, quando esteja em causa a defesa de interesses coletivos públicos subjacentes à titularidade dos recursos dominiais, contestar as respetivas ações, agindo em nome próprio.
- 2 - Quem pretenda obter o reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis deve provar documentalmente que tais terrenos eram, por título legítimo, objeto de propriedade particular ou comum antes de 31 de dezembro de 1864 ou, se se tratar de arribas alcantiladas, antes de 22 de março de 1868.

- 3 - Na falta de documentos suscetíveis de comprovar a propriedade nos termos do número anterior, deve ser provado que, antes das datas ali referidas, os terrenos estavam na posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa.
- 4 - 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 de efeito equivalente ocorrido na conservatória ou registo competente, presumir-se-ão particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais se prove que, antes de 1 de dezembro de 1892, eram objeto de propriedade ou posse privadas.
- 5 - O reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de águas navegáveis ou flutuáveis pode ser obtido sem sujeição ao regime de prova estabelecido nos números anteriores nos casos de terrenos que:
 - a) Hajam sido objeto de um ato de desafetação do domínio público hídrico, nos termos da lei;
 - b) 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 Direcção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias;
 - c) 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.

Artigo 17.º

[...]

- 1 - 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.

- 2 - A delimitação a que se refere o número anterior compete ao Estado, que a ela procede oficiosamente, quando necessário, ou a requerimento dos interessados.
- 3 - As comissões de delimitação são constituídas por iniciativa dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, da agricultura e do mar, no âmbito das respetivas competências, e integram representantes dos ministérios com atribuições em matéria de defesa nacional agricultura e, no caso do domínio público marítimo, mar, bem como representantes das administrações portuárias e dos municípios afetados e, ainda, representantes dos proprietários dos terrenos confinantes com os leitos ou margens dominiais a delimitar.
- 4 - [Anterior n.º 3].
- 5 - O procedimento de delimitação do domínio público hídrico, bem como a composição e funcionamento das comissões de delimitação são estabelecidos em diploma próprio.
- 6 - [Anterior n.º 4].
- 7 - [Anterior n.º 5].
- 8 - [Anterior n.º 6].

Artigo 20.º

[...]

- 1 - Compete ao Estado, através da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., na qualidade de autoridade nacional da água, organizar e manter atualizado o registo das águas do domínio público, procedendo às classificações necessárias para o efeito, nomeadamente da navegabilidade e fluviabilidade dos cursos de água, lagos e lagoas, as quais devem ser publicadas no Diário da República.
- 2 - [...].

-
- 3 - Os organismos que dispuserem de documentos ou dados relevantes para o registo referido no n.º 1 devem informar de imediato desse facto a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., coadjuvando-se na realização ou correção do registo.

Artigo 22.º

[...]

- 1 - Sempre que se preveja tecnicamente o avanço das águas do mar sobre terrenos particulares situados além da margem, pode o Governo, por iniciativa da autoridade nacional da água, ou do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I.P., no caso de áreas classificadas ou sujeitas ao regime florestal, classificar a área em causa como zona adjacente.
- 2 - A classificação de uma área ameaçada pelo mar como zona adjacente é feita por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e da conservação da natureza, ouvidos os órgãos locais da Direcção-Geral da Autoridade Marítima em relação aos espaços dominiais sujeitos à sua jurisdição e, quando aplicável as autoridades portuárias, em relação aos trechos sujeitos à sua jurisdição, devendo o referido diploma conter a planta com a delimitação da área classificada e definindo dentro desta as áreas de ocupação edificada proibida e ou as áreas de ocupação edificada condicionada.
- 3 - [...].

Artigo 23.º

[...]

- 1 - [...].
- 2 - Tem iniciativa para a classificação de uma área ameaçada pelas cheias como zona adjacente:
- a) O Governo;

- b) A Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., como autoridade nacional da água;
 - c) O Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I.P., nas áreas classificadas e nos terrenos submetidos ao regime florestal por ele administrados;
 - d) O município, através da respetiva câmara municipal.
- 3 - A classificação de uma área como zona adjacente é feita por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e da conservação da natureza, ouvidas as autoridades marítimas e, quando aplicável as autoridades portuárias, em relação aos trechos sujeitos à sua jurisdição e as entidades referidas no número anterior, quando a iniciativa não lhes couber.
- 4 - [...].
- 5 - [...].
- 6 - [Revogado].»

Artigo 3.º

Norma revogatória

É revogado o n.º 6 do artigo 23.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro.

Artigo 4.º

Produção de efeitos

A presente lei produz efeitos a partir de 1 de julho de 2014.

Os Deputados dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP,

Luís Montenegro

Nuno Magalhães

Pedro do Ó Ramos

Lino Ramos

Adriano Rafael Moreira

Pedro Morais Soares

Jorge Paulo Oliveira

João Gonçalves Pereira

Bruno Coimbra

Otilia Gomes

Ângela Guerra

António Prôa

Bruno Vitorino

Emília Santos

Fernando Marques

Mário Magalhães

Maurício Marques

Carlos Abreu Amorim

Cristóvão Norte

Paulo Cavaleiro