

Proposta de alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro,
respeitante à titularidade dos recursos hídricos

Pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro, a Assembleia da República, nos termos da sua competência política e legislativa, de acordo com a alínea c) do art.º 161.º da Constituição, decretou dever proceder-se, até ao dia 1 de Julho de 2014, à revisão da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro – lei que, em 2005, estabeleceu a titularidade dos recursos hídricos.

A revisão decretada indicou ter em vista a 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.”.

A Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, evoca, no essencial, a constituição do domínio público hídrico e o estatuto jurídico dos terrenos de particulares sitos nas margens das águas públicas.

São definidos como âmbito desta lei os recursos hídricos compostos pelas águas e os respectivos leitos e margens, as zonas de infiltração máxima, as zonas adjacentes e as zonas protegidas.

A necessidade de revisão da lei prende-se com as três seguintes questões fundamentais:

- i) A indiscriminada presunção *juris tantum* de toda a extensão das margens das águas do mar ou de quaisquer outras águas navegáveis ou flutuáveis, numa faixa de 50 ou de 30 metros, conforme sujeitas ou não à jurisdição das autoridades marítimas e portuárias, pertencer ao domínio público hídrico, como resulta da articulação da alínea e) do art.º 3.º com o art.º 4.º e os números 2 e 3 do art.º 11.º do diploma;
- ii) Os proprietários de imóveis, adquiridos por título legítimo e devidamente registados, sitos em qualquer parcela daquelas margens, tacita e, na maior parte dos casos, ancestralmente reconhecidos pela Administração como privados, terem o ónus de, *ad hoc* e em curto prazo fixado, provarem que estes bens não pertencem ao domínio público, para obterem o reconhecimento da sua propriedade.
- iii) Por último, o facto de os proprietários antes mencionados, de acordo com o disposto no art.º 15.º da Lei n.º 54/2005, antes consignado pelo art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 468/71, terem de provar que o

carácter privado da sua propriedade é anterior a 31 de Dezembro de 1864 ou, no caso de se tratar de arribas alcantiladas, anterior a 22 de Março de 1868, sendo excepcionalmente admitida a anterioridade a 1 de Dezembro de 1892.

A questão das margens – conceito, critério e limites

A Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, sucedeu ao Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, diploma que, no início do preâmbulo, indica ter pretendido “rever, actualizar e unificar o regime jurídico dos terrenos incluídos no que [se] convencionou chamar o domínio público hídrico.”.

O Decreto-Lei n.º 468/71, no n.º 1 do preâmbulo, referiu-se ao direito aplicável ao domínio público hídrico, até 1971, da seguinte forma:

“ Muito antiquado: na verdade, grande parte das disposições até agora vigentes datavam de 1892, ano em que foi publicado o Regulamento dos Serviços Hidráulicos, que regulou o assunto segundo as concepções da época, e vários outros preceitos agora substituídos, embora mais recentes, vinham já dos regulamentos marítimos de 1919 ou das reformas de 1926.

E muito disperso: realmente, o regime aplicável aos terrenos do domínio público hídrico constituía, nos últimos tempos, uma autêntica manta de retalhos, daí advindo todas as indesejáveis consequências que se verificam em circunstâncias semelhantes e, nomeadamente, a perturbação da certeza do direito e a incoerência das soluções adoptadas nos diferentes diplomas e nas várias épocas.”.

Sobre a titularidade das margens das águas públicas, analisemos, entre outros, os diplomas que o Decreto-Lei n.º 468/71 indicou terem sido os pilares do «direito aplicável» até 1971: o Decreto de 1 de Dezembro de 1892, o Decreto n.º 5787- 4I, de 10 de Maio de 1919 e o Decreto-Lei n.º 12 445, de 29 de Setembro de 1926.

O Decreto Real de 31 de Dezembro de 1864:

O Decreto Real de 31 de Dezembro de 1864 foi o diploma que criou a figura do domínio público hídrico. Estabelecia, no art.º 2.º, que passavam a ser integrados no “ 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.”.

Este diploma programático apenas mencionava as «margens» dos rios navegáveis e flutuáveis, sem definir qualquer conceito ou critério. Relativamente ao domínio marítimo referia exclusivamente as «praias».

Recorde-se a conjuntura histórica em que este Decreto Real surgiu:

A partir de 1834, assistiu-se a um dos períodos com mais transmissões fundiárias e maior transformação da forma de propriedade. Tinha início a «venda dos bens nacionais», precedida de um vultuoso processo de incorporação de bens, principalmente pertencentes à Igreja, à Coroa e à família real.

Seguir-se-ia um longo processo de desamortização respeitante às colegiadas, cabidos e mitras (1861), às câmaras, hospitais, misericórdias, irmandades e juntas de paróquia (1866) e aos baldios, passais e bens das escolas públicas (1869).

A «venda dos bens nacionais», com a incorporação de muitas propriedades e tentativa de extinção de regimes de titularidade, correspondia a um expediente de vários governos para tentar resolver os problemas das finanças públicas.

Em 1864, ano do I Recenseamento Geral da População, o Decreto Real de 31 de Dezembro pretendeu, programaticamente, definir os recursos do domínio público, nomeadamente ao considerar, pela primeira vez, as zonas junto ao mar, onde a população desde sempre se tinha congregado, nomeadamente a partir da III invasão francesa.

Carta de Lei de 1 de Julho de 1867:

Este diploma, que aprovou o Código Civil de 1867, teve a prudência de não mencionar as «margens» das águas no domínio público, como se pode ler no disposto no artigo 380.º:

“ Art.º 380.º

Pertencem a esta categoria [do domínio público hídrico]:

2.º As águas salgadas das costas, enseadas, bahias, fozes, rias e esteiros, e o leito d' ellas;

3.º Os lagos e lagoas, e os canaes e correntes de água doce, navegaveis e fluctuaveis, com os seus respectivos leitões ou álveos, e as fontes publicas.”

A doutrina e a jurisprudência interrogaram-se se o Código Civil de 1867 teria pretendido a «desdominialização das margens».

Em nossa opinião, face à ausência de definição, critério e regulamentação sobre «as margens das águas públicas», o Código Civil terá observado o superior interesse de salvaguardar os princípios da confiança e da segurança jurídica, bem como o constitucional direito à propriedade privada.

Na realidade, o Código Civil de 1867 não só se eximiu de legislação *ab abrupto* sobre a titularidade das «margens», como, em nome daqueles princípios, veio estabelecer, no § 4º do n.º 3.º do art.º 380.º, a não dominialidade das margens, nos seguintes termos:

“ § 4º As faces ou rampas, e os capellos dos comoros, vallados, tapadas, muros de terra ou de pedra e cimento, erguidos artificialmente sobre a superfície natural do solo marginal, não pertencem ao leito ou álveo da corrente, nem estão no domínio publico, se à data da promulgação do código civil não houverem entrado n’esse dominio por modo legal.”.

Acompanhamos a interpretação de José Dias Ferreira, no Código de Seabra anotado, edição de 1870, segundo a qual o § 4 do art.º 380.º excluiu do domínio público todas as elevações artificialmente erguidas sobre a superfície do solo marginal, incluindo, implicitamente, as que naturalmente se ergueram.

O Decreto n.º 8, de 1 de Dezembro de 1892:

Este é um dos diplomas em que o Decreto-Lei n.º 468/71 diz ter fundamento.

Este Decreto de 1892, designado como “o diploma fundamental das actividades marítimas civis” até 1972, seria revogado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho, que a ele se referia nos seguintes termos:

“ 2. Há pelo menos meio século que foi reconhecida a necessidade de actualizar aquele diploma. Muitas tentativas foram feitas nesse sentido, mas a desactualização das disposições legais em vigor, a dispersão da legislação relativa à matéria, a maneira diferente como aquelas disposições têm sido interpretadas em diversos locais e em diferentes ocasiões nunca permitiram que tal tarefa fosse cumprida com êxito.

3. Publica-se, agora, um novo Regulamento Geral das Capitanias. É de prever que após a sua entrada em vigor venham a verificar-se omissões ou a necessidade de alterações. Todavia, julga-se, só assim seria possível sair do ponto morto em que o assunto se encontrava.

4. Tal como sucedeu com o Regulamento de 1892, o actual constitui o diploma fundamental das actividades marítimas civis.”

Na realidade, o Decreto-Lei n.º 265/72 que também reiterava, explicitamente, a constatação da prolixidade e dispersão do direito até então vigente, revogava não só o Decreto de 1 de Dezembro de 1892, mas também trinta e um decretos, uma lei, seis portarias e vinte decretos-leis.

O Decreto n.º 5787- 4I, de 10 de Maio de 1919:

Este decreto, no artigo 1.º, sob a epígrafe “do domínio das águas”, estabelecia quais eram os recursos hídricos que compunham o domínio público, da seguinte forma:

“ Art. 1.º

São do domínio público:

1º. As águas salgadas das costas, enseadas, baías, portos artificiais, docas, fozes, rias, esteiros e seus respectivos leitos, cais e praias, até onde alcançar o colo da máxima preamar de águas vivas;

2º. Os lagos, lagoas, canais, valas e correntes de água navegáveis ou fluviáveis, com seus respectivos leitos e margens;

3º. As valas e correntes de água não navegáveis nem fluviáveis bem como os respectivos leitos nos troços em que atravessarem terrenos públicos, municipais ou de freguesia;

4º. Os lagos, lagoas e pântanos formados pela natureza nesses terrenos e os circundados por diferentes prédios particulares;

5º. As águas nativas que brotarem em terrenos públicos, municipais ou de freguesia, as águas pluviais que neles caírem, as que por eles correrem abandonadas, e as águas subterrâneas que nos mesmos terrenos existam;

6º. As águas das fontes públicas e as dos poços e reservatórios construídos à custa dos concelhos e freguesias;

7º. As águas que nascerem em algum prédio particular, do Estado ou dos corpos administrativos e as pluviais que neles caírem, logo que umas e outras transponham, abandonadas, os limites dos respectivos prédios, se forem lançar-se no mar ou em outras águas do domínio público.

§ 1º. Estão na administração do município ou da freguesia as águas dos lagos, lagoas e pântanos situados em terrenos baldios e de logradouro comum, municipais ou paroquiais; as nascentes que nos mesmos terrenos brotarem e as águas pluviais que neles caírem ou por eles correrem, enquanto umas e outras não transpuserem, abandonadas, os limites do baldio ou logradouro; as águas subterrâneas que nos mesmos terrenos existam; as águas pluviais que correm nas ruas da cidade ou vila sede do concelho e nas estradas e caminhos municipais, ou nas ruas da sede da freguesia e povoações rurais e caminhos vicinais; os reservatórios, fontes e poços construídos à custa do concelho ou da freguesia.

§ 2º. Todas as outras águas públicas estão na administração do Estado, a quem pertencem.”.

Como se verifica, o Decreto n.º 5787- 4I, de 10 de Maio de 1919, no nº 1 do art.º 1.º, respeitante ao domínio público marítimo, indica que às águas salgadas das costas, enseadas, baías, portos artificiais, docas, fozes, rias e esteiros apenas são associados os “ respectivos leitos, cais e praias, até onde alcançar o colo da máxima preamar de águas vivas.” .

Nada é expressamente indicado sobre as margens das “águas salgadas”, sendo admissível interpretar, teleologicamente, que, para o legislador, as “praias” deveriam representar a «margem».

Este decreto apenas menciona as margens como parte integrante do domínio público quando as associa, no nº 2 do art.º 1.º, aos “ lagos, lagoas, canais, valas e correntes de água navegáveis ou fluviáveis.” .

Mais. A interpretação sistemática do articulado levava a crer que o diploma, no art.º 3.º, determinasse os conceitos, limites e regimes dos leitos e margens, mas constata-se que apenas foi indicado o conceito e o regime aplicável ao leito ou álveo.

Relativamente às «margens», o art.º 3.º consagrava o seguinte parágrafo:

“ § 1º. As faces ou rampas e os capelos dos cômodos, valados, tapadas, muros de terra, alvenaria ou enrocamentos, erguidos sobre a superfície natural do solo marginal não pertencem ao leito ou álveo da corrente, mas fazem parte da margem, estando sujeitos ao regime jurídico desta, como no regulamento se determinar.”.

O Decreto n.º 5787- 4I, de 10 de Maio de 1919, ainda se referia às «margens», no parágrafo 2º do art.º 124.º:

“ §2º A delimitação da largura das margens, variável segundo a importância e o destino das correntes, será feita quando se proceder à classificação e demarcação das bacias hidrográficas, nos termos do regulamento.” .

O “regulamento” duas vezes mencionado, que, por atribuição, deveria definir o conceito, o critério e os limites das «margens» nunca chegou a ser publicado.

Constata-se, assim, que o legislador, em 1919 se limitou a enunciar que as «margens» das “correntes de água navegáveis ou fluviáveis” pertenciam ao domínio público. Nada era determinado sobre o regime aplicável para os diferentes tipos de margens, em função dos zonamentos, das infra-estruturas existentes, dos planos de ordenamento do território, do costume das gentes ou da susceptibilidade de conflito com o direito de propriedade de particulares com prédios confinantes.

O regime de titularidade das margens foi remetido para futuro regulamento que nunca existiu.

O Decreto-Lei n.º 12 445, de 29 de Setembro de 1926:

Este é outro dos diplomas mencionados no início do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, tendo constituído, de resto, o seu principal pilar.

Era o primeiro instrumento jurídico que indicava a largura das «margens», fazendo-o da seguinte forma:

“ Art. 14º

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.º 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.”.

Acontece, porém, que este decreto-lei não pretendeu definir, nem poderia definir a largura das «margens», por não ser sede normativa sobre a titularidade dos recursos hídricos.

Na realidade, o Decreto-Lei n.º 12 445, de 29 de Setembro de 1926, que tinha por título “ Actualiza as taxas de licenças e multas da água ”, visava apenas estabelecer, provisoriamente, as zonas (margens) onde se exerceria a fiscalização dos serviços hidráulicos.

O diploma esclarece, de resto, no fim do preâmbulo, que a razão da definição da largura das margens se prendia com a necessidade de evitar abusos contra direitos de uso das águas para rega, como se pode ler:

“ ...sendo urgente definir, ainda que provisoriamente, a largura das margens dos cursos de água sujeitos ao domínio público, para efeitos da fiscalização a que se refere o artigo 124º da Lei de Águas, e coibir desde já abusos que, por deficiência de sanções, se verificam contra legítimos direitos de uso das águas para rega na época própria do ano;” .

A Constituição de 1933:

A Constituição de 1933, no art.º 49.º, do título XI, quer no n.º 2, respeitante ao domínio público marítimo, quer no n.º 3, sobre o domínio público fluvial e lacustre, refere sempre os leitos ou álveos, nunca mencionando as «margens» das águas públicas.

A actual Constituição da República Portuguesa:

A actual Constituição estabelece, no art.º 84.º, quais os recursos compreendidos no domínio público hídrico:

“ Artigo 84.º
Domínio público

1. 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 respectivos leitos; “;

Como se constata, ao incluir os leitos e não as «margens» no domínio público, o legislador constituinte estabeleceu a necessária diferença entre domínio público material, genérica e tradicionalmente aceite, e domínio público formal, para o qual é exigível fundamentação legal plausível, bem como discriminação em função da sua natureza e diversidade.

Da análise de mais de uma centena de diplomas respeitantes ao domínio público, de entre os quais se destacam aqueles que o legislador de 1971 sublinhou e aqui comentámos, conclui-se não se encontrar fundamento para que o Decreto-Lei nº 468/71 estabelecesse que deviam ser traçadas, indiscriminadamente, ao longo de todo o território, faixas de terreno com 30 ou com 50 metros de largura, contíguas ou sobranceiras à linha que limita o leito das águas, atribuindo-lhes, por presunção *juris tantum*, a classificação de dominialidade (pertença ao domínio público hídrico).

Resulta a inevitável pergunta: onde foi o D.L. 468/71 buscar o conceito indiscriminado de «terrenos públicos» para as “margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis”?

Os factos respondem por si e sobre eles a interpretação do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 2742 é bastante clara:

A partir do Decreto Real de 1864, as praias passaram a ser integradas no domínio público. A falta de definição e critério sobre este bem, suscitou que durante muitos anos se discutisse se ele devia ser entendido numa acepção restrita, correspondendo apenas à quantidade de terreno que é coberto pela máxima preia-mar, ou se, pelo contrário, em sentido mais amplo, o conceito de praia devia compreender toda a extensão de terreno da margem que tivesse a mesma natureza, designadamente os terrenos confinantes constituídos por areias soltas.

Vários juristas, entre os quais Afonso Queiró, bem como a maioria dos membros da Comissão do Domínio Público e alguma jurisprudência defenderam a acepção mais ampla do conceito de praia. Na ausência de outro diploma que estabelecesse uma largura de faixa confinante com o mar, foi tomada como referência a distância de 50 metros a partir da linha da máxima preia-mar que tinha sido adoptada pelo Decreto-Lei n.º 12 445, de 29 de Setembro de 1926, apesar deste diploma, como antes vimos, ter por objecto as taxas de licenças e multas, e por objectivo, convencionar provisoriamente larguras das margens para a fiscalização dos serviços hidráulicos, por forma a " evitar abusos contra o direito de uso das águas para rega " .

Ao criar o novo regime jurídico dos terrenos sitos na margem das águas públicas, o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, manifestamente tendente à domínialização, acolheu expressamente esta acepção de praia, transpondo-a e generalizando-a para a faixa de 50 metros de «margem» que considerou domínio público hídrico.

Este diploma cometeu o erro elementar de equiparar o estatuto jurídico dos leitos das águas públicas com as margens, e até, com as zonas adjacentes das mesmas, não considerando o facto de apenas os leitos pertencerem ao domínio público natural, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, com a intemporal convicção geral dos portugueses e com o mais elementar bom senso.

Em suma, como do histórico acima imediatamente se entende, a temerária recepção das «margens» indicadas no Decreto de 31 de Dezembro de 1864 abriu uma «caixa de Pandora» cujas gravosas consequências os legisladores, de 1971 e 2005, por negligente ausência de interpretação histórica e teleológica, não reflectiram e os cidadãos vêm a descobrir.

A arbitraria acepção de «margens públicas» serviria de pedra angular para o Decreto-Lei n.º 468/71 criar verdadeiramente um novo regime jurídico dos terrenos sitos na margem das águas públicas.

O Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro

O Decreto-Lei n.º 468/71, embora anunciasse, no início do preâmbulo, pretender “ rever, actualizar e unificar ” o direito aplicável anteriormente vigente, na realidade, como agora veremos, criou o novo regime dos terrenos sitos na margem das águas públicas.

1. O D.L. 468/71 introduziu, pela primeira vez, a sistemática definição dos conceitos de «leitos» e «margens»;
2. Determinou que as duas realidades, agora caracterizadas, passariam a ser, indiscriminadamente, bens conexos com as águas públicas;
3. Classificando-as, assim, como «terrenos públicos»;
4. Fazendo-as corresponder a categorias com estatuto jurídico autónomo;
5. e definindo, pela primeira vez, a extensão que a cada uma daquelas categorias corresponde.

Em consequência, o Decreto-Lei estabelece que :

6. deve ser feita prova documental da propriedade privada dos terrenos sitos em parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis;
7. ainda que os seus proprietários os tenham adquirido legalmente, por compra, doação ou qualquer outra forma de transmissão aceita em direito, deles tenham registo notarial e na competente Conservatória e por eles tenham pago os devidos impostos;
8. como condição *sine qua non*, para que lhes seja reconhecida a sua propriedade sobre aqueles que têm sido, legal, tacita e genericamente, aceites como seus bens; nomeadamente o imóvel onde residem;
9. sendo-lhes acometido o ónus de ilidir a temerária presunção da Administração de que os seus bens pertencem ao Estado (ao domínio público hídrico);
10. e havendo que provar que tais terrenos eram, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou comum antes de 31 de Dezembro de 1864;
11. ou, no caso de se tratar de arribas alcantiladas, antes de 22 de Março de 1868;

12. podendo ser excepcionalmente aceite a anterioridade a 1 de Dezembro de 1892, no caso de os documentos anteriores a 1864 ou a 1868, conforme os casos, se terem tornado ilegíveis ou terem sido destruídos, por incêndio ou facto idêntico, na conservatória ou no registo competente.

O Decreto-Lei n.º 468/71 introduziu outras novas figuras e regimes:

13. Era criada a nova figura de «zonas adjacentes», correspondente a terrenos sitos para além das margens, ditos ameaçados pelo mar ou pelas cheias dos rios;
14. Considerando-os com estatuto jurídico autónomo, mas integrados, como as «margens» e os «leitos», no domínio público hídrico;
15. O Decreto-Lei ainda estabelece o estatuto privado ou público dos terrenos compreendidos nos leitos, nas margens ou nas zonas adjacentes, em função do avanço ou recuo das águas;
16. Instituído, pela primeira vez, como explicitamente revela, " um conjunto de providências tendentes a permitir ao Estado fazer ingressar no seu domínio público as parcelas privadas dos leitos ou margens públicos " .

No estabelecimento do novo regime dos prédios sitos nas margens das águas públicas:

17. O D.L. 468/71 agrava, ainda mais, a burocratização do planeamento urbanístico e do licenciamento de edificações, fazendo intervir nestes procedimentos, nalguns casos, os serviços hidráulicos, coadjuvados pelo Ministério da Marinha, a Secretaria de Estado da Informação e Turismo e " as demais entidades interessadas "...
Ou seja, são conferidas novas atribuições à entidade de quem se espera, desde 1892, a realização da delimitação do domínio público hídrico...

O D.L., no exercício de inovação legislativa, vem ainda determinar:

18. O regime de delimitação e do julgamento sobre a propriedade ou posse privadas;
19. Um conjunto de servidões administrativas a que as propriedades particulares, ainda que reconhecidas pelos requisitos enunciados, estariam sujeitas;

20.E, por fim, o novo regime jurídico aplicável ao uso do domínio público hídrico; ou seja, o conjunto de custos e sujeições a que os proprietários estariam sujeitos pela utilização dos seus próprios bens.

A Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro:

A Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, adoptou a generalidade das normas do Decreto-Lei n.º 468/71, não solucionando mas antes agravando a ilegalidade, inconstitucionalidade e irrazoabilidade do regime antes estabelecido.

Foram introduzidas, no essencial, as duas seguintes normas:

- I. O art.º 15.º vem determinar que o reconhecimento do direito de propriedade privada, ilidindo a presunção *juris tantum* da dominialidade dos terrenos sitos nas parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, deixava de ser feito por procedimento administrativo, mas através de acção judicial a intentar até ao dia 1 de Julho de 2014 (na redacção da Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro);
- II. O n.º 7 do art.º 11.º excepciona a largura da «margem», se esta atingir uma estrada existente, sendo esta norma exclusivamente aplicável nas Regiões Autónomas.

Conclusões:

Conforme proposto pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro, urge proceder à revisão da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, como aqui propomos.

Repetimos: a temerária recepção das «margens» indicadas no Decreto de 31 de Dezembro de 1864 abriu uma «caixa de Pandora» cujas gravosas consequências os legisladores, de 1971 e 2005, por negligente ausência de interpretação histórica e teleológica, não reflectiram e os cidadãos, penosamente, têm vindo a descobrir.

As normas da Lei n.º 54/2005, respeitantes à susceptibilidade de reversão dos terrenos privados para o Estado, em caso de impossibilidade de reconhecimento da propriedade privada nos moldes agora propostos, viola desde logo um princípio estruturante do Estado de Direito e verdadeiro *jus cogens* da nossa ordem jurídica, o direito à propriedade privada, plasmado no n.º 1 do art.º 62.º da Constituição.

Observe-se que a Lei n.º 54/2005 é liminarmente violadora de diversas normas constitucionais:

- I. Ao estabelecer que os legítimos donos de terrenos sitos nas margens das águas públicas têm o ónus de provar que a propriedade é privada, mediante meios de prova impossíveis de obter, para que sejam reconhecida, *sine qua non*, a sua titularidade, a lei viola um dos «direitos e liberdades fundamentais», quando a Constituição estabelece, no art.º 2.º, que :

“ a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado (...) no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais...” ;

- II. Discriminando que esta ameaça apenas impende sobre os proprietários que residem na proximidade das águas públicas, a lei viola, grosseiramente, o disposto no n.º 3 do art.º 18.º da Lei fundamental, que estabelece que :

“ As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais. ” ;

- III. Sendo a Constituição explícita quanto à vinculação da Administração relativamente a estes princípios, quando consigna, no n.º 1 do mesmo artigo, que :

“ 1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas. ” ;

- IV. E sendo ainda inaceitável, para situações análogas, a diferenciação de critérios para o reconhecimento da propriedade privada no Continente ou nas Regiões Autónomas, como é expressa no n.º 7 do art.º 11.º e no n.º 3 do art.º 12.º da Lei n.º 54/2005, à luz do Estado que a Lei fundamental, no n.º 1 do art.º 6.º, proclama como «unitário».

O registo notarial e na Conservatória do Registo Predial, a par da liquidação e cobrança de impostos e taxas sobre os imóveis, sempre têm sido reconhecidos e promovidos pela Administração, não podendo deixar de constituir uma presunção legal da propriedade; (art.º 7.º do Código do Registo Predial);

Sob pena de violar os elementares princípios da confiança e da segurança jurídica.

O instituto das presunções legais, ou presunções *tantum juris*, estabelece exactamente que aquele que beneficia desta presunção “escusa de provar o facto a que ela conduz” (n.º 1, do art.º 350.º do Código Civil).

Também a inversão do ónus da prova, a que os particulares estão sujeitos, para ver a propriedade dos seus bens reconhecida, se configura absolutamente ilícita;

Ao Estado, que invoca o direito fundado na convicção da dominialidade das margens, cabe fazer a prova dos factos constitutivos desse mesmo direito. (n.º 1, do art.º 342.º do Código Civil).

A inversão do ónus da prova, ainda que com recurso ao disposto no art.º 344.º, nº1 in fine, do Código Civil, nunca seria admissível no caso em apreço.

Os normativos do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, e da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, não legitimam a inversão do ónus da prova, cumulada com a comprovada impossibilidade do seu exercício.

Subordinada à Constituição e à lei, a Administração, no exercício das suas funções, deve agir com respeito pelos princípios da justiça, da proporcionalidade e da boa-fé, prosseguindo o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (art.º 266.º da Constituição e art.º 4.º do CPA) ;

A exorbitância legislativa dos dois diplomas que estabeleceram o novo regime de titularidade dos recursos hídricos, não observando aqueles princípios, assim como os da adequação, da proibição do excesso e da razoabilidade, faz o Estado e a Administração serem civilmente responsáveis por acções de que resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem (art.º 22.º da Constituição) ;

Ainda que a Administração agisse com pretensa legitimidade legal e em nome do interesse público; ainda assim, assistiria às centenas de milhares de proprietários particulares ameaçados, em legítima defesa dos seus bens, invocarem o direito de indemnização pelo sacrifício, pelos encargos e danos anormais impostos, violadores do seu direito legalmente protegido (art.º 16.º da Lei n.º 7/2007, de 31 de Dezembro) ;

Quando a validade das lei e dos demais actos do Estado, conforme consignado no n.º 3 do art.º 3.º da Lei fundamental, depende da sua conformidade com a Constituição.

A delimitação e inventário do domínio público hídrico:

Quando o Decreto Real de 31 de Dezembro de 1864 introduziu no ordenamento jurídico a figura do domínio público hídrico, estabelecendo a distinção entre os recursos hídricos que pertencem ao domínio público, os «recursos dominiais», e os restantes, de que são titulares os particulares, os «recursos patrimoniais», foi revelado, implícita mas taxativamente, um conjunto de atribuições e responsabilidades vinculativas do Estado:

- Fazer o inventário dos bens constitutivos do domínio público hídrico;
- Proceder à delimitação destes recursos dominiais;
- E, por fim, assegurar a boa administração, defesa, tutela, criterioso uso e disposição, manutenção e preservação destes bens imóveis do Estado.

A obrigação do Estado de proceder ao cadastro dos seus bens data, portanto, de há 150 anos e o percurso foi o seguinte:

1. O Decreto de 26 de Abril de 1870 incluía a elaboração do inventário dos foros e dos prédios urbanos e rústicos pertencentes à Fazenda Nacional entre as atribuições da Direcção-Geral dos Próprios Nacionais;
O cadastro não foi realizado.
2. O Decreto de 11 de Maio de 1911 estabeleceu que fosse feito o inventário dos bens do Estado.
O cadastro não foi realizado;
3. A lei n.º 220, de 30 de Junho de 1914 voltou a estabelecer que fosse realizado o inventário dos bens dominiais.
O cadastro não foi realizado;
4. O mesmo sucederia com o Decreto de 3 de Agosto de 1914;
5. E com o Decreto-Lei n.º 22728, de 24 de Junho de 1933.
6. A Constituição de 1933, no § 3º do art.º 8.º, estabelecia:

" O Estado procederá à delimitação dos terrenos que, constituindo propriedade particular, confinem com bens do domínio público ".
Apesar de a Lei fundamental o ter consignado, a Administração, como se constata, nunca procedeu à delimitação;
7. O Decreto-Lei n.º 27223, de 21 de Novembro de 1936 voltaria a estabelecer a necessidade de cumprimento dos diplomas anteriores;

8. Tal como a Lei n.º 2050, de 27 de Dezembro de 1951.
O inventário e a delimitação continuavam, contudo, a não ser realizados.
9. Em 1980 era publicado o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, com o objectivo de criar, finalmente, o inventário geral do património do Estado.

Leia-se a apreciação feita pelo Decreto-Lei n.º 477/80 relativamente à falta de cumprimento dos diplomas que o antecederam:

“ O certo, porém, é que tais propósitos do legislador não foram eficazmente aplicados, apesar dos esforços empreendidos para dar cumprimento às determinações legais. A falta de êxito ficou a dever-se, em grande parte, à carência de estudos de base e de adequada estrutura orgânica, embora ainda se tenha conseguido elaborar, com referência a 31 de Dezembro de 1938, um apuramento de valores do conjunto patrimonial do Estado, que, no entanto, não chegou a ser utilizado para a elaboração do balanço, devido a deficiências que apresentava e que resultavam precisamente de não ter sido precedido de um estudo suficiente dos problemas teóricos que uma tarefa desta natureza exige, estudo sem o qual os resultados obtidos não têm significado nem credibilidade. Nova tentativa realizada em 1952 também não teve resultado útil.”.

Depois de 1980 e até à presente data, a delimitação do domínio público e, com ele, dos recursos hídricos, continua por realizar;

Apesar de :

O n.º 1 do art.º 20.º, da própria Lei n.º 54/2005, determinar que :

“ Compete ao Estado, através do Instituto da Água, como autoridade nacional da água, organizar e manter actualizado o registo das águas do domínio público “ ;

Especificando, no n.º 2 do mesmo artigo, que :

“ deve a autoridade nacional da água organizar e manter actualizado o registo das margens dominiais e das zonas adjacentes “ .

Ainda a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, que “estabeleceu as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas”, aprovando a Lei das Águas, por transposição da Directiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Congresso de 23 de Outubro, estabelecia, no art.º 8.º, entre as atribuições da autoridade nacional da água “ inventariar e manter o registo do domínio público hídrico”.

Assistimos a que a Lei n.º 54/2005 reconhece, por um lado, que compete ao Estado fazer a delimitação do domínio público hídrico e manter actualizado o respectivo registo e, por outro lado, acomete os proprietários particulares ao ónus de realizarem a prova documental de que os seus terrenos sitos nas margens das águas eram, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou comum, desde 1864 ou 1868...;

Quando a Assembleia da República, na Resolução n.º 97/2013, nos termos do n.º 5 do art.º 166.º da Constituição, recomenda ao Governo que :

“ 1 – Identifique, claramente, as faixas do território que, de acordo com a legislação em vigor, constituem domínio público hídrico, que permita conhecer as parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis, assim definidos nos artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, a partir do qual os privados, que se julguem proprietários de parcelas de terreno, total ou parcialmente inseridas nessa faixa, possam tomar a iniciativa de obter o reconhecimento de propriedade. ” ;

E, por força do estabelecido no n.º 4 do art.º 65.º e na alínea b) do n.º 2 do art.º 66.º da Constituição, sempre tem competido ao Estado, bem como aos órgãos decisores das Regiões Autónomas e das autarquias locais, definir as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos e ordenar e promover o ordenamento do território ;

Assim como é expresso na alínea e) do art.º 9.º do texto constitucional que o «ordenamento do território» tem sido considerado uma tarefa fundamental do Estado.

Não existe, portanto, qualquer justificação para que a Administração Pública, excedendo qualquer tipo de imaginação, tenha criado centenas de planos, estudos e ordenamentos formais sobre gestão dos recursos hídricos, sem alguma vez, ao longo de 150 anos, ter procedido à elementar delimitação do domínio hídrico, como lhe compete;

Administração que, contrariamente a cada individual legítimo proprietário, tem, para o efeito, os meios técnicos, humanos e financeiros, custeados pelos contribuintes.

Da mesma forma que não é concebível, desde logo, designar o terreno e a habitação de um cidadão, *maxime* quando sito num núcleo urbano infraestruturado e consolidado, como «domínio público hídrico».

O Código Civil diz-nos, no n.º 2 do art.º 202.º, que :

“ Consideram-se, porém, fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual. ” ;

Quando também o recente Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público, estatui, nos artigos 18.º, 19.º, 20.º e 21.º, serem características dos imóveis do domínio público a sua «inalienabilidade», «imprescritibilidade», «impenhorabilidade» e sujeição a «autotutela» por parte da Administração.

Ora, como o legislador, a Administração e os cidadãos em geral sabem, os bens imóveis de particulares, sitos na proximidade do mar ou dos rios, sempre têm sido legalmente transmissíveis, registáveis, susceptíveis da figura da usucapião, penhoráveis e não sujeitos à autotutela dos poderes públicos;

Assim como estes bens, contrariamente ao estabelecido no art.º 15.º do mesmo diploma, não têm sido usados, administrados, tutelados ou defendidos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais, mas sim pelos seus legítimos proprietários.

Não se entende, portanto, face a realidades jurídicas manifestamente tão distintas, qual a *ratio decidendi* para identificar a legítima propriedade dos particulares com o «domínio público».

A prova de anterioridade a 1864 ou 1868

Estabeleceram os legisladores, no n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 468/71 e no n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 54/2005, que quem pretendesse obter o reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de «margens» das águas do mar ou outras navegáveis ou fluviáveis, teria o ónus de provar documentalmente que a sua propriedade não pertencia ao Estado, tendo que demonstrar que o imóvel era, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou comum antes de 31 de Dezembro de 1864 ou, se se tratasse de arribas alcantiladas, antes de 22 de Março de 1868;

Agravando o segundo diploma os requisitos da prova, ao estabelecer que a mesma teria que ser realizada em curto prazo fixado e à custa do ainda maior congestionamento dos tribunais, através da interposição de centenas de milhares de acções judiciais individuais.

Deveriam aqueles legisladores não desconhecer que :

- Até finais do século XIX, não era frequente o registo de propriedades;
- O registo quase se limitava à circunstância da existência de hipoteca;
- Sendo a descrição predial constante das escrituras que se encontram na Torre do Tombo realizada pelas confrontações com vizinhos ou vias públicas;
- Vias que, ao longo dos cento e cinquenta anos decorridos, mudaram de nome por diversas vezes;
- Verificando-se que as conservatórias do registo predial raramente possuem registos anteriores a 1868;

- E, os existentes, são absolutamente irrelevantes para a demonstração de propriedade;
- Concluindo alguns proprietários, avisados, que encetaram uma autêntica «peregrinação» entre a Torre do Tombo, as conservatórias do registo predial, os cartórios notariais, repartições de finanças, registos da Misericórdia, registos paroquiais e diversos arquivos históricos pela inexistência, em geral, de registos prediais e de matrizes que permitam a prova com a anterioridade exigida;
- Concluindo, conseqüente, a impossibilidade, em geral, de obter registos ou títulos que permitam provar documentalmente que os seus terrenos eram, por título legítimo, objecto de propriedade particular ou comum antes de 22 de Março de 1868, ou sequer até às primeiras décadas do século XX.

Estabeleceram, assim, os legisladores um ónus da prova cujo objecto é, na generalidade, impossível de obter;

Ou seja, estabeleceram normas não observando a impossibilidade do seu cumprimento – devendo estas normas, portanto, ser consideradas nulas.

Acompanhamos também a convicção, expressa na Proposta n.º 15/CML/2013 (Posição Conjunta dos Municípios da AML sobre o Domínio Público Hídrico), de que:

“ G – Também é defensável que a limitação temporal (agora até 01.07.2014) para que os cidadãos recorram aos tribunais para demonstrar o seu direito de propriedade sobre determinado imóvel, viola o direito de acesso à tutela jurisdicional efectiva que constitui uma norma estruturante de qualquer Estado de Direito Democrático, sobretudo se impuser um prazo curto ou pouco adequado face à dificuldade do exercício do direito; “;

Direito que constitui o verdadeiro «princípio da tutela jurisdicional efectiva», consagrado no art.º 20.º e no n.º 4 do art.º 268.º da Constituição, assim como no art.º 2.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Concluimos ainda que o Estado, com a presente lei, antes deve, oficiosamente e administrativamente, proceder à delimitação, regulamentação, fiscalização e reparação dos recursos constitucionalmente e por todos aceites como «domínio público hídrico», visando as situações de ocupação ilícita, elevada fragilidade geológica ou inadequada instalação, situações que as recentes anormais alterações meteorológicas demonstraram não se identificarem, na generalidade, com os núcleos urbanos consolidados.

Na realidade, apesar do n.º 2 do art.º 48.º da Constituição consagrar, no capítulo de «direitos, liberdades e garantias políticas», o direito de esclarecimento objectivo sobre os actos do Estado (diríamos: sobretudo algum com esta relevância), certo é que, quase esgotado o prazo estabelecido pelo n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 54/2005, o dia 1 de Janeiro de 2014, prorrogado pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro, para 1 de Julho de 2014, se constatou que tanto os cidadãos como as entidades públicas em geral restavam, inermes, desconhecedores das reais consequências da lei que, para segurança jurídica, se impõe de imediato alterar;

Sendo prova do desconhecimento e da inverosimilhança das normas desta lei o simples facto de apenas 50 processos terem sido instruídos entre 2005 e 2014, de acordo com informação da APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P..

Face ao exposto, sugere-se, alterando a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, a publicação de lei revogatória com a seguinte nova redacção:

**(Revogação da Lei n.º 54/2005
de 15 de Novembro)**

ESTABELECE A TITULARIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS

**Artigo 1.º
Âmbito**

- 1 - Os recursos hídricos a que se aplica esta lei compreendem as águas, abrangendo ainda os respectivos leitos e margens públicas, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas.
- 2 - Em função da titularidade, os recursos hídricos compreendem os recursos dominiais, ou pertencentes ao domínio público, e os recursos patrimoniais, pertencentes a entidades públicas ou particulares.

**Artigo 2.º
Domínio público hídrico**

- 1 - O domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas.
- 2 - O domínio público hídrico pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas e aos municípios e freguesias.

**Artigo 3.º
Domínio público marítimo**

O domínio público marítimo compreende:

- a) As águas costeiras e territoriais;
- b) As águas interiores sujeitas à 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 públicas das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés.

Artigo 4.º

Titularidade do domínio público marítimo

O domínio público marítimo pertence ao Estado.

Artigo 5.º

Domínio público lacustre e fluvial

O domínio público lacustre e fluvial compreende:

- a) Cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos;
- b) Lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos;
- c) Cursos de água não navegáveis nem fluviáveis, com os respectivos leitos e margens, desde que localizados em terrenos públicos, ou os que por lei sejam reconhecidos como aproveitáveis para fins de utilidade pública, como a produção de energia eléctrica, irrigação, ou canalização de água para consumo público;
- d) Canais e valas navegáveis ou fluviáveis, ou abertos por entes públicos, e as respectivas águas;
- e) Albufeiras criadas para fins de utilidade pública, nomeadamente produção de energia eléctrica ou irrigação, com os respectivos leitos;
- f) Lagos e lagoas não navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos e margens, formados pela natureza em terrenos públicos;
- g) 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;
- h) Cursos de água não navegáveis nem fluviáveis nascidos em prédios privados, logo que transponham abandonados os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidos pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas.

Artigo 6.º

Titularidade do domínio público lacustre e fluvial

1 - O domínio público lacustre e fluvial pertence ao Estado ou, nas Regiões Autónomas, à respectiva Região, salvo nos casos previstos nos números seguintes.

2 - Pertencem ao domínio público hídrico do município os lagos e lagoas situados integralmente em terrenos municipais ou em terrenos baldios e de logradouro comum municipal.

3 - Pertencem ao domínio público hídrico das freguesias os lagos e lagoas situados integralmente em terrenos das freguesias ou em terrenos baldios e de logradouro comum paroquiais.

4 - O disposto nos números anteriores deve entender-se sem prejuízo dos direitos reconhecidos nas alíneas d), e) e f) do n.º 1 do artigo 1386.º e no artigo 1387.º do Código Civil.

Artigo 7.º

Domínio público hídrico das restantes águas

O domínio público hídrico das restantes águas compreende:

- a) Águas nascidas e águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos;
- b) 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;
- c) Águas pluviais que caiam em terrenos públicos ou que, abandonadas, neles corram;
- d) Águas pluviais que caiam em algum terreno particular, quando transpuserem abandonadas os limites do mesmo prédio, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas;
- e) 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.

Artigo 8.º

Titularidade do domínio público hídrico das restantes águas

1 - O domínio público hídrico das restantes águas pertence ao Estado ou, nas Regiões Autónomas, à Região, no caso de os terrenos públicos mencionados nas alíneas a) e c) do artigo anterior pertencerem ao Estado ou à Região, ou no caso de ter cabido ao Estado ou à Região a construção das fontes públicas.

2 - O domínio público hídrico das restantes águas pertence ao município e à freguesia conforme os terrenos públicos mencionados nas citadas alíneas pertençam ao concelho e à freguesia ou sejam baldios municipais ou paroquiais ou consoante tenha cabido ao município ou à freguesia o custeio e administração das fontes, poços ou reservatórios públicos.

3 - O disposto nos números anteriores deve entender-se sem prejuízo dos direitos reconhecidos nas alíneas d), e) e f) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 1386.º, bem como no artigo 1397.º, ambos do Código Civil.

Artigo 9.º

Administração do domínio público hídrico

1 - O domínio público hídrico pode ser afecto por lei à administração de entidades de direito público encarregadas da prossecução de atribuições de interesse público a que ficam afectos, sem prejuízo da jurisdição da autoridade nacional da água.

2 - A gestão de bens do domínio público hídrico por entidades de direito privado só pode ser desenvolvida ao abrigo de um título de utilização, emitido pela autoridade pública competente para o respectivo licenciamento.

Artigo 10.º

Noção de leito; seus limites

1 - Entende-se por leito o terreno coberto pelas águas quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades. No leito compreendem-se os mouchões, lodeiros e areais nele formados por deposição aluvial.

2 - 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.

3 - O leito das 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. Essa linha é definida, conforme os casos, pela aresta ou crista superior do talude marginal ou pelo alinhamento da aresta ou crista do talude molhado das motas, cômoros, valados, tapadas ou muros marginais.

Artigo 11.º

Noção de margem pública; sua largura

1 - Entende-se por margem pública uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas e que não pertença, por título legítimo, a particulares.

2 - A margem pública das águas do mar, bem como a das águas navegáveis ou flutuáveis que se encontram à data da entrada em vigor desta lei sujeitas à jurisdição das autoridades marítimas e portuárias, tem a largura de 50 m.

3 - A margem pública das restantes águas navegáveis ou flutuáveis tem a largura de 30 m.

4 - A margem pública das águas não navegáveis nem flutuáveis, nomeadamente torrentes, barrancos e córregos de caudal descontínuo, tem a largura de 10 m.

5 - Quando tiver natureza de praia em extensão superior à estabelecida nos números anteriores, a margem pública estende-se até onde o terreno apresentar tal natureza.

6 - A largura da margem pública conta-se a partir da linha limite do leito. Se, porém, esta linha atingir arribas alcantiladas, a largura da margem pública é contada a partir da crista do alcantil.

7 - Se a margem atingir uma estrada existente infraestruturada e consolidada que sirva um núcleo urbano com esta mesma natureza, a sua largura só se estende até essa via.

Artigo 12.º

Leitos e margens privados de águas públicas

1 – Para além daqueles de que existe comprovada posse particular por título legítimo, são particulares, sujeitos a servidões administrativas, os leitos e margens de águas do mar e de águas navegáveis e fluviáveis que forem objecto de desafecção 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.

2 - No caso de águas públicas não navegáveis e não fluviáveis localizadas em prédios particulares, o respectivo leito e margem são particulares, nos termos do artigo 1387.º do Código Civil, sujeitos a servidões administrativas.

3 - Os terrenos tradicionalmente ocupados junto à crista das arribas alcantiladas constituem propriedade privada.

4 – São igualmente propriedade privada, os imóveis sitos em núcleos urbanos consolidados, quando exista título legítimo da propriedade dos mesmos.

Artigo 13.º

Recuo das águas

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 fixadas no artigo 11.º e entrando automaticamente no domínio privado do Estado no caso contrário.

Artigo 14.º

Avanço das águas

1 - Quando haja parcelas privadas contíguas a leitos dominiais, as porções de terreno que manifestem evidente lenta e sucessiva corrosão pelas águas consideram-se automaticamente integradas no domínio público, sem que por isso haja lugar a qualquer indemnização.

2 - Se as parcelas privadas contíguas a leitos dominiais forem invadidas pelas águas que nelas permaneçam sem que haja corrosão dos terrenos, os respectivos proprietários conservam o seu direito de propriedade, mas o Estado pode expropriar essas parcelas.

Artigo 15.º

Reconhecimento de direitos adquiridos por particulares sobre parcelas de leitos e margens públicos

1 - 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, sem que se encontre habilitado dos documentos que a comprovem, pode obter esse reconhecimento por via judicial, intentando a correspondente acção judicial junto dos tribunais comuns, devendo, para o efeito, provar documentalmente a propriedade por título legítimo, e que tais terrenos eram objecto de propriedade particular ou comum

antes de Fevereiro de 1972.

2 - Sem prejuízo do prazo fixado no número anterior, observar-se-ão as seguintes regras nas acções a instaurar nos termos desse número:

- a) Presumem-se particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais, na falta de documentos susceptíveis de comprovar a propriedade dos mesmos nos termos do n.º 1, se prove que, antes daquela data, estavam na posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa;
- b) Quando se mostre que os documentos anteriores a Fevereiro de 1972 se tornaram ilegíveis ou foram destruídos por incêndio ou facto semelhante 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 Fevereiro de 1972 eram objecto de propriedade ou posse privadas.

3 - Para efeito do disposto no n.º 1 deste artigo, consideram-se legítimos documentos comprovativos: a certidão notarial da aquisição da propriedade, ou as certidões da matriz ou da Conservatória do Registo Predial, anteriores a 4 de Fevereiro de 1972.

Artigo 16.º

Constituição de propriedade pública sobre parcelas privadas de leitos de águas públicas e margens

1 - Em caso de alienação, voluntária ou forçada, por acto entre vivos, de quaisquer parcelas privadas de leitos ou margens, o Estado goza do direito de preferência, nos termos dos artigos 416.º a 418.º e 1410.º do Código Civil, podendo a preferência exercer-se, sendo caso disso, apenas sobre a fracção do prédio que se integre no leito ou na margem.

2 - O Estado pode proceder à expropriação por utilidade pública de quaisquer parcelas privadas de leitos ou margens sempre que isso se mostre imprescindível para submeter ao regime da dominialidade pública todas as parcelas privadas existentes em certa zona.

3 - Os terrenos adquiridos pelo Estado de harmonia com o disposto neste artigo ficam automaticamente integrados no seu domínio público.

Artigo 17.º

Delimitação

1 - A delimitação dos leitos e margens dominiais confinantes com terrenos de outra natureza compete ao Estado, que a ela procede oficiosamente, quando necessário, ou a requerimento dos interessados.

2 - Das comissões de delimitação, que podem ser constituídas por iniciativa do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, fazem sempre parte representantes do Ministério da Defesa Nacional e das administrações portuárias afectadas no caso do domínio público marítimo, representantes dos municípios afectados e também representantes dos proprietários dos terrenos confinantes com os leitos ou margens dominiais a delimitar.

3 - Sempre que às comissões de delimitação se depararem questões de índole jurídica que não estejam em condições de decidir por si, podem os respectivos presidentes

requerer a colaboração ou solicitar o parecer do delegado do procurador da República da comarca onde se situem os terrenos a delimitar ou recorrer ao regime de arbitragem no caso do mesmo ser requerido por qualquer das partes .

4 - A delimitação, uma vez homologada por resolução do Conselho de Ministros, é publicada no Diário da República.

5 - A delimitação a que se proceder por via administrativa não preclui a competência dos tribunais comuns para decidir da propriedade ou posse dos leitos e margens ou suas parcelas.

6 - Se, porém, o interessado pretender arguir o acto de delimitação de quaisquer vícios próprios deste que se não traduzam numa questão de propriedade ou posse, deve instaurar a respectiva acção especial de anulação.

Artigo 18.º

Águas patrimoniais e águas particulares

1 - Todos os recursos hídricos que não pertencerem ao domínio público podem ser objecto do comércio jurídico privado e são regulados pela lei civil, designando-se como águas ou recursos hídricos patrimoniais.

2 - Os recursos hídricos patrimoniais podem pertencer, de acordo com a lei civil, a entes públicos ou privados, designando-se neste último caso como águas ou recursos hídricos particulares.

3 - Constituem designadamente recursos hídricos particulares aqueles que, nos termos da lei civil, assim sejam caracterizados, salvo se, por força dos preceitos anteriores, deverem considerar-se integrados no domínio público.

Artigo 19.º

Desafecção

Pode, mediante diploma legal, ser desafectada do domínio público qualquer parcela do leito ou da margem que deva deixar de ser afecto 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 afecto.

Artigo 20.º

Classificação e registo

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

2 - Em complemento do registo referido no número anterior deve a autoridade nacional da água organizar e manter actualizado o registo das margens dominiais e das zonas adjacentes.

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 APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., coadjuvando-se na realização ou correcção do registo.

Artigo 21.º

Servidões administrativas sobre parcelas privadas de leitos e margens de águas públicas

1 - Todas as parcelas privadas de leitos ou margens de águas públicas estão sujeitas às servidões estabelecidas por lei, 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.

2 - Nas parcelas privadas de leitos ou margens de águas públicas, bem como no respectivo subsolo ou no espaço aéreo correspondente, não é permitida a execução de quaisquer obras estruturais permanentes ou temporárias sem autorização da entidade a quem couber a jurisdição sobre a utilização das águas públicas correspondentes.

3 - Os proprietários de parcelas privadas de leitos e margens de águas públicas devem mantê-las em bom estado de conservação e estão sujeitos a todas as obrigações que a lei estabelecer no que respeita à execução de obras hidráulicas necessárias à gestão adequada das águas públicas em causa, nomeadamente de correcção, regularização, conservação, desobstrução e limpeza.

4 - 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.

5 - Se da execução das obras referidas no n.º 4 resultarem prejuízos que excedam os encargos resultantes das obrigações legais dos proprietários, o organismo público responsável pelos mesmos indemnizá-los-á.

6 - Se se tornar necessário para a execução de quaisquer das obras referidas no n.º 4 qualquer porção de terreno particular ainda que situado para além das margens, o Estado pode expropriá-la.

Artigo 22.º

Zonas ameaçadas pelo mar

1 - Sempre que se preveja tecnicamente frequente avanço das águas do mar sobre terrenos particulares situados além da margem, pode o Governo, por iniciativa da APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., como autoridade nacional da água, ou do Instituto da Conservação da Natureza, no caso de áreas classificadas, 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 Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, ouvidas as autoridades marítimas 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 - Podem ser classificadas como zonas adjacentes as áreas contíguas ao leito do mar, nos termos do n.º 5 do artigo 24.º

Artigo 23.º

Zonas ameaçadas pelas cheias

1 - O Governo pode classificar como zona adjacente, por se encontrar manifestamente

ameaçada pelas cheias, a área contígua à margem de um curso de águas.

2 - Têm iniciativa para a classificação de uma área manifestamente ameaçada pelas cheias como zona adjacente:

- a) O Governo;
- b) A APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., como autoridade nacional da água;
- c) O Instituto da Conservação da Natureza, nas áreas classificadas;
- d) O município, através da respectiva câmara municipal.

3 - A classificação de uma área como zona adjacente é feita por portaria do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, ouvidas as autoridades marítimas em relação aos trechos sujeitos à sua jurisdição e as entidades referidas nas alíneas b), c) e d) do n.º 2 se a iniciativa não lhes couber.

4 - A portaria referida no número anterior contém em anexo uma planta delimitando a área classificada.

5 - Podem ser sujeitas a medidas preventivas, nos termos do capítulo II do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, as áreas que, de acordo com os estudos elaborados, se presumam venham a ser classificadas ao abrigo do presente artigo.

6 - As acções de fiscalização e execução de obras de conservação e regularização a realizar nas zonas adjacentes podem ser exercidas em regime de parceria a que se refere o artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Artigo 24.º

Zonas adjacentes

1 - Entende-se por zona adjacente às águas públicas toda a área contígua à margem que como tal seja classificada por se encontrar, manifesta e continuamente, ameaçada pelo mar ou pelas cheias.

2 - As zonas adjacentes estendem-se desde o limite da margem até uma linha convencional definida para cada caso no diploma de classificação, que corresponde à linha alcançada pela maior cheia, com período de retorno de 100 anos, ou à maior cheia conhecida, no caso de não existirem dados que permitam identificar a anterior.

3 - As zonas adjacentes mantêm-se sobre propriedade privada ainda que sujeitas a restrições de utilidade pública.

4 - O ónus real resultante da classificação de uma área como zona adjacente é sujeito a registo, nos termos e para efeitos do Código do Registo Predial.

5 - Se a linha limite do leito atingir uma estrada regional ou municipal, a zona adjacente estende-se desde o limite do leito até à linha convencional definida no decreto de classificação.

Artigo 25.º
Restrições de utilidade pública nas zonas adjacentes

1 - Nas zonas adjacentes pode o diploma que procede à classificação definir áreas de ocupação edificada proibida e ou áreas de ocupação edificada condicionada, devendo neste último caso definir as regras a observar pela ocupação edificada.

2 - Nas áreas delimitadas como zona de ocupação edificada proibida é interdito:

- a) Destruir o revestimento vegetal ou alterar o relevo natural, com excepção da prática de culturas tradicionalmente integradas em explorações agrícolas;
- b) Instalar vazadouros, lixeiras, parques de sucata ou quaisquer outros depósitos de materiais;
- c) Realizar construções, construir edifícios ou executar obras susceptíveis de constituir obstrução à livre passagem das águas;
- d) Dividir a propriedade em áreas inferiores à unidade mínima de cultura.

3 - Nas áreas referidas no número anterior, a implantação de infra-estruturas indispensáveis, ou a realização de obras de correcção hidráulica, depende de licença concedida pela autoridade a quem cabe o licenciamento da utilização dos recursos hídricos na área em causa.

4 - Podem as áreas referidas no n.º 1 ser utilizadas para instalação de equipamentos de lazer desde que não impliquem a construção de edifícios, mediante autorização de utilização concedida pela autoridade a quem cabe o licenciamento da utilização dos recursos hídricos na área em causa.

5 - Nas áreas delimitadas como zonas de ocupação edificada condicionada só é permitida a construção de edifícios mediante autorização de utilização dos recursos hídricos afectados e desde que:

- a) Tais edifícios constituam complemento indispensável de outros já existentes e devidamente licenciados ou que se encontrem inseridos em planos já aprovados; e, além disso,
- b) Os efeitos das cheias sejam minimizados através de normas específicas, sistemas de protecção e drenagem e medidas para a manutenção e recuperação de condições de permeabilidade dos solos.

6 - As cotas dos pisos inferiores dos edifícios construídos nas áreas referidas no número anterior devem ser sempre superiores às cotas previstas para a cheia com período de retorno de 100 anos, devendo este requisito ser expressamente referido no respectivo processo de licenciamento.

7 - São nulos e de nenhum efeito todos os actos ou licenciamentos que desrespeitem o regime referido nos números anteriores.

8 - As acções de fiscalização e a execução de obras de conservação e regularização a realizar nas zonas adjacentes podem ser efectuadas pelas autarquias, ou pelas autoridades marítimas ou portuárias, a solicitação e por delegação das autoridades competentes para a fiscalização da utilização dos recursos hídricos.

9 - A aprovação de planos de urbanização ou de contratos de urbanização bem como o licenciamento de quaisquer operações urbanísticas ou de loteamento urbano, ou de quaisquer obras ou edificações relativas a áreas contíguas ao mar ou a cursos de água que não estejam ainda classificadas como zonas adjacentes, carecem de parecer favorável da autoridade competente para o licenciamento de utilização de recursos hídricos quando estejam dentro do limite da cheia com período de retorno de 100 anos ou de uma faixa de 100 m para cada lado da linha da margem do curso de água quando

se desconheça aquele limite.

10 - A autoridade competente para o licenciamento do uso de recursos hídricos na área abrangida pela zona adjacente é competente para promover directamente o embargo e demolição de obras ou de outras instalações executadas em violação do disposto neste artigo, observando-se o disposto nas alíneas seguintes:

- a) A entidade embargante intima o proprietário ou o titular de direito real de uso e fruição sobre o prédio, ou arrendatário, se for o caso, a demolir as obras feitas e a repor o terreno no estado anterior à intervenção no prazo razoável que lhe for marcado. Decorrido o prazo sem que a intimação se mostre cumprida, proceder-se-á à demolição ou reposição por conta do proprietário, sendo as despesas cobradas pelo processo de execução fiscal e servindo de título executivo a certidão passada pela entidade competente para ordenar a demolição extraída dos livros ou documentos, donde conste a importância gasta;
- b) As empresas que prossigam obras ou acções que estejam embargadas, nos termos da alínea anterior, mesmo não sendo proprietárias, podem, sem prejuízo de outros procedimentos legais, ser impedidas de participar em concursos públicos para fornecimentos de bens e serviços ao Estado por prazo não superior a dois anos ou ser privadas de benefícios fiscais e financeiros;
- c) As sanções previstas na alínea anterior são comunicadas à Comissão de Classificação de Empresas de Obras Públicas e Particulares, a qual pode determinar a aplicação, como sanção acessória, da suspensão ou cassação do respectivo alvará.

Artigo 26.º

Contra-ordenações

1 - A violação do disposto no artigo 25.º por parte dos proprietários, dos titulares de outros direitos reais de uso e fruição sobre os prédios, ou dos arrendatários, seus comissários ou mandatários, é punível como contra-ordenação, cabendo à autoridade competente para o licenciamento de utilização dos recursos hídricos na área em causa a instrução do processo, o levantamento dos autos e a aplicação das coimas.

2 - O montante das coimas é graduado entre o mínimo e o máximo fixados pela Lei da Água.

3 - O produto das coimas aplicadas ao abrigo da presente lei é repartido da seguinte forma:

- a) 55% para o Estado;
- b) 35% para a autoridade que a aplique;
- c) 10% para a entidade autuante.

4 - A tentativa e a negligência são sempre puníveis.

Artigo 27.º

Expropriações

1 - Sempre que, em consequência de uma infra-estrutura hidráulica realizada pelo Estado ou por ele consentida a um utilizador de recursos hídricos, as águas públicas passarem a inundar de forma permanente terrenos privados, o Estado deve expropriar, por utilidade pública e mediante justa indemnização, estes terrenos, que passam a

integrar o domínio público do Estado.

2 - Se o Estado efectuar expropriações nos termos desta lei ou pagar indemnizações aos proprietários prejudicados por obras hidráulicas de qualquer natureza, o auto de expropriação ou indemnização é enviado à repartição de finanças competente para que se proceda, se for caso disso, à correcção do valor matricial do prédio afectado.

Artigo 28.º

Aplicação nas Regiões Autónomas

1 - A presente lei aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira sem prejuízo do diploma regional que proceda às necessárias adaptações.

2 - A jurisdição do domínio público marítimo é assegurada, nas Regiões Autónomas, pelos respectivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afecto.

3 - O produto das coimas referido no artigo 26.º reverte para as Regiões Autónomas nos termos gerais.

Artigo 29.º

Norma revogatória

A presente lei revoga todos os diplomas anteriores sobre as matérias tratadas no seu articulado.

Artigo 30.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor após a sua publicação.



Vasco Ribeiro
20 de Fevereiro de 2014