



ESTUDO SOBRE OS REGIMES JURÍDICOS DAS ZONAS COSTEIRAS DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

FERNANDO ALVES CORREIA
ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ

ESTUDO SOBRE OS REGIMES JURÍDICOS
DAS ZONAS COSTEIRAS
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



EDIÇÃO

CEDOUA

Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

Email: cedoua@fd.uc.pt

URL: www.fd.uc.pt/cedoua

Morada: Pátio da Universidade | 3004-545 Coimbra

IJ

Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Email: institutojuridico@fd.uc.pt

URL: www.fd.uc.pt/institutojuridico

Morada: Pátio da Universidade | 3004-545 Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

ISBN

978-989-20-5458-2

978-989-8787-08-8

© JANEIRO 2015

CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO DO ORDENAMENTO, DO URBANISMO E DO AMBIENTE
INSTITUTO JURÍDICO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ESTUDO SOBRE OS REGIMES JURÍDICOS
DAS ZONAS COSTEIRAS
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

FERNANDO ALVES CORREIA

ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ

NOTA PRÉVIA

No âmbito do procedimento iniciado pelo Projeto de Resolução n.º 41/X, a Secretaria-Geral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores solicitou ao Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA) – entidade associada do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – um estudo que efetuasse um levantamento da legislação europeia, nacional e regional reguladora da gestão, proteção e manutenção da orla costeira da Região, bem como dos diplomas que definem as entidades responsáveis pelas diferentes áreas. O trabalho que agora se publica corresponde, com alterações de pormenor, ao estudo realizado, reportando-se aos regimes jurídicos vigentes a 31 de janeiro de 2014.

A pluralidade de diplomas que disciplina a matéria em causa é naturalmente consonante com a miríade de interesses públicos (e também privados) na mesma envolvidos. Entrelaçam-se neste horizonte preocupações relacionadas com o ambiente, o ordenamento do território, a gestão dos bens públicos, a sustentabilidade económica e financeira ou a qualidade de vida das populações. Além disso, a circunstância de o problema surgir perspectivado sob a ótica de uma Região Autónoma permite apresentar o tema também na perspetiva do equilíbrio entre a autonomia regional e a satisfação do interesse público nacional, sem perder de vista a moldura normativa mais ampla, formada pelo Direito da União Europeia.

Considerando que um dos fins estatutários do CEDOUA é a promoção e o exercício da investigação (fundamental e aplicada) nos domínios do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente, numa perspetiva interdisciplinar, entendeu o Conselho Diretivo daquela instituição, com a anuência dos autores do presente estudo, que seria útil proporcionar a um público mais amplo os resultados da investigação empreendida.

Coimbra, 30 de setembro de 2014

I. Introdução

A amplitude da orla costeira portuguesa favoreceu a especial ligação com o mar, a permitir a ambição da designação como *o País Marítimo da Europa*¹. Com efeito, a zona costeira portuguesa tem uma extensão de, aproximadamente, 1853 quilómetros, sendo que 691 quilómetros integram a Região Autónoma dos Açores (RAA). Trata-se de uma área dinâmica e complexa, que apresenta elevada sensibilidade ambiental, grande concentração de *habitats*, recursos naturais de elevada produtividade e uma importante diversidade biológica. Ela é também um espaço onde, ao longo dos séculos, se têm vindo a concentrar aglomerados e atividades económicas, constituindo ainda um local preferido de recreio e lazer e um meio de ligação vital para os transportes marítimos e para as trocas comerciais.

Na RAA, a faixa costeira apresenta um valor médio de 0,3 quilómetros de costa por cada quilómetro quadrado, assumindo a zona costeira uma particular importância do ponto de vista social, porquanto quase todos os seus aglomerados urbanos se situam junto à costa e possuem uma cultura a ela associada.

A proteção e valorização da zona costeira constitui uma matéria que, por força do disposto no *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores* (EPAA)², não pode deixar de se encontrar no horizonte de preocupações da RAA. Na verdade, estamos diante de uma temática indissociavelmente ligada ao de-

¹ *Estratégia Nacional para o Mar*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

² Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de Março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.

envolvimento económico e social da Região, à garantia do desenvolvimento equilibrado das ilhas que compõem o arquipélago, assim como à defesa e proteção do ambiente, da natureza, do território, da paisagem e dos recursos naturais [cf. artigo 3.º, alíneas *d*), *e*) e *m*]).

Como é sabido, a zona costeira tem sido objeto de uma intensa e desordenada ocupação, a qual criou pressões e alterações significativas sobre o meio, originando situações de desequilíbrio e erosão costeira, com graves consequências ambientais e paisagísticas. As causas da erosão no litoral português são fundamentalmente três: a diminuição do afluxo de sedimentos, como consequência, entre outros fatores, da construção de barragens; a ocupação desregrada da faixa litoral (constatando-se que os troços do litoral submetidos a erosão marinha mais intensa coincidem, muitas vezes, com locais onde se verifica uma significativa pressão urbana); e a subida eustática do nível do mar, em consequência da expansão térmica oceânica.

Vêm-se sucedendo os instrumentos de natureza normativa que têm visado a proteção, a exploração e, sobretudo, a valorização da orla costeira. Aliás, a este horizonte de preocupações não tem sido alheia a atuação da RAA, como decorre das linhas de orientação relativas a intervenções no litoral, aprovadas pela Resolução n.º 138/2000, de 17 de agosto, do Governo Regional dos Açores.

Todavia, mercê dos ímpetus legislativos que caracterizam os hodiernos desenvolvimentos jurídicos, a compreensão e a justaposição dos diplomas dirigidos à proteção e valorização da zona costeira nem sempre se afigura fácil.

1. Apresentação e plano dos trabalhos

10 Consciente dos problemas emergentes da atuação humana e natural ocorrida na zona costeira açoriana e, por conseguinte, da relevância da disciplina normativa desta matéria, a Representação Parlamentar do PCP/Açores apresentou o Projeto de Resolução n.º 41/X, nos termos do qual se “recomenda ao Governo Regional que proceda a um levantamento e delimitação sistemáticos da

titularidade, responsabilidade e competências das diversas entidades envolvidas na gestão, proteção, manutenção e ordenamento das zonas costeiras e de falésia da Região Autónoma dos Açores”.

O estudo agora apresentado pretende responder aos propósitos subjacentes ao citado Projeto de Resolução n.º 41/X, fornecendo o enquadramento jurídico (simultaneamente objetivo e subjetivo) das zonas costeiras da RAA. Para esse efeito, efetuar-se-á, em primeiro lugar, uma definição do objeto de estudo, esclarecendo qual o sentido de zona costeira, em virtude da ausência de uma uniformidade terminológica e conceptual.

Em seguida, enquadrar-se-á a matéria no contexto do Direito da União Europeia, refletindo não apenas sobre os documentos normativos (designadamente as diretivas) que vinculam Portugal enquanto Estado-membro, mas também sobre os documentos configuradores de *soft law*, mas cuja importância decisiva na delimitação de políticas públicas (europeias, nacionais e regionais) e na respetiva concretização não pode ser hoje obliterada.

Posteriormente, debruçar-nos-emos sobre os diversos tratamentos jurídicos que as zonas costeiras merecem no direito da República e nos diplomas emanados pelos órgãos da RAA. A diversidade de perspetivas sob as quais estas zonas se encontram versadas no ordenamento jurídico nacional exige que analisemos as questões em torno de vários núcleos. Uma primeira referência dirige-se à temática dos recursos hídricos (cuja *comprehensio* determina a inclusão, na sua *extensio*, das zonas costeiras), aos problemas emergentes da articulação entre a titularidade estadual e a gestão regional, e ao planeamento hídrico. Um segundo vetor substancial respeita aos aspetos atinentes ao ordenamento do território e ao planeamento urbanístico, com especial destaque para os planos de ordenamento da orla costeira. O terceiro eixo de análise incide sobre as questões jurídico-ambientais relacionadas com a conjugação entre os riscos e a sustentabilidade das zonas costeiras. Em quarto e último lugar, analisar-se-á a problemática do aproveitamento dos recursos naturais, privilegiando a ótica da utilização dos recursos hídricos pelos particulares – a principal fonte da dinâmica e da rentabilização da zona costeira.

Considerando que uma das preocupações emergentes do Projeto de Resolução consistia na dispersão legislativa e regulamentar, o estudo compreende igualmente um anexo, composto por todos os diplomas citados com relevância para o enquadramento jurídico da zona costeira, acompanhados das respetivas alterações.

2. Definição do objeto de estudo: a zona costeira da Região Autónoma dos Açores

Uma abordagem ao problema do ordenamento, gestão e proteção da zona costeira da Região Autónoma dos Açores reclama um esclarecimento conceitual prévio, destinado a clarificar a diversidade terminológica existente nesta matéria. Efetivamente, a pluralidade de disposições normativas e de instrumentos de administração das águas marítimas e terrenos conexos, associada à previsão de regimes jurídicos com objetivos muitas vezes diferenciados (de índole urbanística, ambiental, dominial ou jurídico-internacional) conduz à mobilização de conceitos diferentes, que impediriam, *prima facie*, qualquer tratamento unitário da temática que nos ocupa³.

Aliás, logo nos primeiros passos da gestão da zona costeira em Portugal se compreendeu a dificuldade de uniformização terminológica: daí que o Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de setembro, se refira indiferenciadamente a litoral e faixa costeira, já que, embora se dirija à definição do regime de gestão urbanística do

³ Chamando já a atenção para este problema, *v. GIZC – Bases para Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa, 2007, p. 35, onde se põe a tónica na utilização indiferenciada das designações «litoral», «faixa costeira», «faixa litoral», «orla costeira», «zona costeira», «zona litoral», «área/região costeira», para designar porções de território de dimensões variáveis, na *interface* entre a Terra e o Oceano. Cf. também a versão final da *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira* (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro), ponto 3.1..

Sobre o conceito de zona costeira, cf. F. Alves CORREIA, «Linhas Gerais do Ordenamento e Gestão da Zona Costeira em Portugal», in: *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3956, ano 138.º, maio/junho 2009, pp. 252 e ss..

litoral, o seu articulado alude apenas à *faixa costeira*, como “a banda ao longo da costa marítima, cuja largura é limitada pela linha máxima de praia-mar de águas vivas equinociais e pela linha situada a 2 km daquela para o interior” (cf., comparativamente, o sumário do diploma e o artigo 1.º, cujo n.º 2 fornece o conceito de faixa costeira).

Por sua vez, ao nível dos planos de ordenamento da orla costeira (POOC), o legislador alude à *orla costeira*, concebendo-a como a porção do território onde o mar, coadjuvado pela ação eólica, exerce diretamente a sua ação e que se estende, a partir da margem até 500 metros, para o lado de terra e, para o lado de mar, até à batimétrica dos 30 metros⁴, e destringendo-a da *zona costeira*, definida como a porção de território influenciada direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar, designadamente por ondas, marés, ventos, biota ou salinidade, e que, sem prejuízo das adaptações aos territórios específicos, tem, para o lado da terra, a largura de 2 quilómetros, medida a partir da linha da máxima praia-mar de águas vivas equinociais e se estende, para o lado do mar, até ao limite das águas territoriais, incluindo o leito [cf. artigo 2.º, alíneas *g*) e *l*), respetivamente do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho].

Prosseguindo com a diversidade terminológica própria do ordenamento nacional, a *Lei da Água*⁵ alude, em algumas das suas normas, à *orla costeira* [*maxime*, nos preceitos que se reportam aos POOC – artigos 8.º, n.º 2, alínea *b*), 19.º, n.º 2, alínea *b*), 21.º], à *zona costeira* [artigos 32.º, n.º 2, alínea *a*), e 34.º], à *faixa litoral* [artigo 33.º, n.º 3, alínea *b*)] e ainda às *zonas húmidas*⁶ [artigos 1.º, n.º 1,

⁴ Limites esses que podem ser ampliados quando está em causa a definição dos limites da «zona terrestre de proteção», atingindo, respetivamente, os valores de 1000 metros contados a partir da margem, quando tal se revele necessário para acautelar a integração de sistemas biofísicos fundamentais (cf. artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho).

⁵ Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 245/2009, de 22 de setembro, e 130/2012, de 22 de junho.

⁶ O conceito de «zonas húmidas» aparece-nos delimitado pela *Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, Especialmente como «Habitat» de Aves Aquáticas*, assinada em Ramsar, em 2 de setembro de 1971 (cujas versões originais

alínea *a*), 3.º, n.º 1, alínea *d*), 32.º, n.º 2, alínea *a*), 35.º, e 85.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*)], sem prejuízo de se destinar à tutela e gestão dos *recursos hídricos*, entre os quais, as águas costeiras [identificadas com as “águas superficiais situadas entre terra e uma linha cujos pontos se encontram a uma distância de 1 milha náutica, na direção do mar, a partir do ponto mais próximo da linha de base a partir da qual é medida a delimitação das águas territoriais, estendendo-se, quando aplicável, até ao limite exterior das águas de transição” – artigo 4.º, alínea *b*)].

Por outro lado, o *Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional*⁷ integra nas áreas de proteção do litoral as faixas marítima e terrestre de proteção costeira, as praias, as barreiras detriticas, os tómbolos, os sapais, os ilhéus e rochedos emersos no mar, as dunas costeiras e dunas fósseis, as arribas e respetivas faixas de proteção, as águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção (cf. artigo 4.º, n.º 2).

Em face da multiplicidade conceitual apresentada, entendemos ser possível subsumir todas estas realidades num conceito aglutinador de *zona costeira*, pelo menos para efeitos *jurídicos* (mas já não geográficos ou biológicos) e, ainda assim, apenas para finalidades *dogmático-expositivas*. Por possuir um sentido de pendor integrativo, foi este o conceito escolhido pela União Europeia, no âmbito da definição da *Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC)*, bem como, por nítida influência comunitário, em instrumentos como a *Estratégia Nacional para o Mar* de 2006⁸, bem como na atual *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*⁹.

Com este propósito, concebemos a *zona costeira* como a por-

e tradução portuguesa se encontram publicadas em anexo ao Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro), definindo-as como “áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa” (cf. artigo 1.º, n.º 1).

⁷ Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

⁸ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de dezembro.

⁹ Disponível em <http://www.dgpm.gov.pt/Documents/ENM.pdf> (janeiro 2014).

ção de território influenciada, direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar, e que se estende, para o lado da terra, até onde essa influência se sentir (ao nível das marés, brisas, biota ou salinidade), e, do lado do mar, até ao bordo exterior da plataforma continental¹⁰. Trata-se de um conceito próximo do consagrado pelo *Protocolo sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras do Mediterrâneo*, celebrado no âmbito da *Convenção para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição*¹¹, que define zona costeira como “o espaço geomorfológico de um e outro lado da margem do mar, no qual se produz a interação entre a parte marítima e a parte terrestre através dos sistemas ecológicos e recursos complexos, formados por componentes bióticos e abióticos, que coexistem e interactuam com as comunidades humanas e as actividades sócio-económicas pertinentes” [artigo 2.º, alínea e)].

Assim compreendida, a orla costeira não conhece uma disciplina jurídica unitária, mas pressupõe uma distinção entre (i) águas, solo e subsolo localizados aquém do limite exterior do mar territorial, incluindo as águas interiores e o mar territorial, (ii) águas, solo e subsolo situados entre o limite exterior do mar territorial e a zona económica exclusiva, e (iii) solo e subsolo, demarcado entre o limite exterior do mar territorial e o limite exterior da plataforma continental.

A adoção de um conceito amplo não pretende, contudo, escamotear as diferentes realidades e objetivos a que os vários diplomas sobre a matéria pretendem responder – daí que, a propósito de cada um dos instrumentos e mecanismos de ordenamento

¹⁰Noção inspirada pela proposta no estudo relativo à GIZC, cit., ponto 3.1..

¹¹O Protocolo foi assinado em Madrid, em 21 de janeiro de 2008; a *Convenção para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição* foi celebrada em Barcelona, em 16 de fevereiro de 1976.

Esta Convenção e os Protocolos adotados no seu horizonte foram subsequentemente acolhidos pelo Direito da União Europeia (cf. Decisões 77/585/CEE do Conselho, de 25 de julho de 1977; 81/420/CEE do Conselho, de 19 de maio de 1981; 83/101/CEE do Conselho, de 28 de fevereiro de 1983; 84/132/CEE do Conselho, de 1 de março de 1984; 1999/800/CE do Conselho, de 22 outubro de 1999; 1999/801/CE do Conselho, de 22 de outubro de 1999; 1999/802/CE do Conselho, de 22 de outubro 1999; 2004/575/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004).

e gestão da zona costeira, continuemos a privilegiar a terminologia perfilhada pelo legislador. A unificação dos vários conceitos sob a égide da noção de *zona costeira* apresenta, porém, a vantagem de apontar para um inequívoco imperativo de unidade e coerência de tratamento jurídico.

II. O tratamento jurídico da zona costeira à luz do Direito da União Europeia

As preocupações com os recursos hídricos e o litoral sempre assumiram um valor preponderante nas diversas políticas comunitárias/europeias, em especial na política do ambiente.

1. Documentos estratégicos e de enquadramento

Ressalte-se, desde logo, a *Carta Europeia do Litoral*, aprovada, em 1981, pela Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da (então) CEE¹². Apresentando como pano de fundo a salvaguarda e a valorização do litoral europeu, a *Carta* tem como finalidades alcançar a satisfação concertada da promoção do desenvolvimento regional a partir da promoção das atividades económicas situadas no litoral e da garantia da proteção das zonas costeiras contra os riscos crescentes de destruição ecológica e estética. A prossecução destes objetivos não constitui, porém, uma tarefa suscetível de ser levada a cabo, com sucesso, mediante as ações isoladas dos Estados nacionais – motivo pelo qual a *Carta* pressupõe o envidamento dos esforços concatenados dos diversos poderes públicos estaduais, convocando igualmente a adoção de medidas pelas instituições europeias, em ordem à concretização de uma estratégia orientada em torno do conhecimento, da informação, do planeamento, da regulamentação, da coordenação, do financiamento e do controlo.

Foi, todavia, sobretudo a partir da década de '90 do sécu-

¹² Conférence des Régions Périphériques Maritimes de la C.E.E., *Charte Européenne du Littoral*, polic., s.d..

lo XX, que foram adotadas as mais importantes medidas de proteção, requalificação e valorização da faixa costeira, muitas delas inspiradas em políticas da União Europeia¹³. O reflexo dos problemas das zonas costeiras nas políticas ambiental e económica da UE encontra tradução em vários documentos de enquadramento mais recentes. Sublinhando, em particular, as questões relativas à destruição dos *habitats*, à perda de biodiversidade, à erosão costeira ou à contaminação das águas e dos recursos, a *Estratégia Europeia para a Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC)*¹⁴ esclarece que as mesmas se projetam em outros tantos problemas humanos, como sucede com o desemprego e a instabilidade social, decorrentes do desaparecimento de sectores tradicionais, a marginalização e a exclusão social, a concorrência na utilização dos recursos, a destruição do legado cultural e destruição do tecido social na sequência do desenvolvimento descontrolado (desde logo, do turismo), ou os prejuízos materiais emergentes da erosão. Tais problemas apenas se revelam suscetíveis de resolução no âmbito de uma abordagem territorial integrada pela UE, estabelecendo a *Estratégia* um conjunto de ações concretas para alcançar esse desiderato, erigidas em torno de seis eixos: promoção da GIZC em todos os Estados-membros e ao nível dos “Mares Regionais”, compatibilização das políticas comunitárias com a GIZC, promoção do diálogo entre as partes interessadas das zonas costeiras europeias, criação de melhores práticas em GIZC, criação de informação e conhecimentos acerca da zona costeira, difusão de informação e sensibilização do público.

Na mesma linha se orientou a Recomendação n.º 2002/413/CE¹⁵, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira, que estabeleceu um conjunto de princípios destinados a orientar a defi-

¹³ Cf. F. Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª ed., Alameda, Coimbra, 2008, pp. 301-307.

¹⁴ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à Gestão Integrada da Zona Costeira: Uma Estratégia para a Europa, de 27.09.2000, COM(2000) 547 final.

¹⁵ Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2002, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa, in: *JOCE*, n.º L 148, 06.06.2002, pp. 24 e ss..

nição nacional das estratégias (valorizando a coordenação com os Estados vizinhos), as quais se devem basear na proteção do ambiente costeiro, no reconhecimento das ameaças às zonas costeiras, na adoção de medidas de proteção adequadas e ambientalmente responsáveis, na criação de oportunidades económicas, num sistema social e cultural funcional das comunidades locais, na promoção da existência de terrenos adequados acessíveis ao público para fins de lazer e por razões estéticas, na manutenção e coesão das comunidades costeiras remotas e na coordenação das medidas das autoridades interessadas, com jurisdição terrestre ou marítima.

Mais recentemente, e num contexto também mais amplo, a *Estratégia Europeia para a Biodiversidade 2020*¹⁶ consagra orientações no sentido de minimizar o impacto das atividades humanas nos ecossistemas marítimos. Centralizando-se já nos problemas (e, em especial, nas inúmeras vantagens) propiciados pelas costas e mares da Europa, a Comunicação da Comissão *Crescimento Azul: Oportunidades para um Crescimento Marinho e Marítimo Sustentável*¹⁷ assume-se como uma “iniciativa destinada a valorizar o potencial inexplorado dos oceanos, dos mares e das costas da Europa tendo em mira o crescimento económico e o aumento do emprego”, no contexto da designada “economia azul”, integrada por diversas políticas, todas elas dirigidas a uma utilização sustentável do mar e à proteção costeira.

2. Documentos de natureza normativa

A disciplina normativa das zonas costeiras revela-se largamente tributária da *Diretiva-Quadro da Água*¹⁸ e da *Diretiva-Quadro*

¹⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 03.05.2011, COM(2011) 244 final, *O Nosso Seguro de Vida, O Nosso Capital Natural – Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020*.

¹⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM(2012) 494 final, de 13.09.2012.

¹⁸ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000 (que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água), in: *JOCE*, n.º L 327, de 22.12.2000, pp. 1 e ss., alterada por Decisão n.º

*Estratégia Marinha*¹⁹.

Concebendo a água como património, a *Diretiva-Quadro da Água* pretende estabelecer os princípios básicos de uma política sustentável da água na UE, com o propósito de conservar e melhorar o ambiente aquático, mediante o controlo da quantidade e da qualidade deste recurso escasso. Para este efeito, a Diretiva traça uma estratégia de *gestão integrada da água* (um “enquadramento para a proteção”, nos termos do artigo 1.º), que pressupõe a consideração conjunta de todos os recursos hídricos (águas de superfície interiores, águas de transição, águas costeiras e águas subterrâneas²⁰), com abstração do(s) regime(s) jurídico(s) de direito nacional a que os mesmos se encontram tradicionalmente submetidos. Tendo a bacia hidrográfica como unidade geográfica de referência (cf. artigos 3.º, 4.º e 13.º), a Diretiva exige que os Estados-membros garantam a realização de um estudo, de acordo com especificações técnicas rigorosamente identificadas, destinado a proceder à análise das respetivas características, à avaliação do impacto da atividade humana sobre o estado das águas de superfície e sobre as águas subterrâneas e à análise económica de utilização da água (cf. artigo 5.º)²¹. Aliás, outra das características dominantes da Diretiva

2455/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2001, in: *JOCE*, n.º L 331, de 15.12.2001, pp. 1 e ss., Diretiva 2008/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008, in: *JOUE* n.º L 81, 20.03.2008, pp. 60 e ss., Diretiva 2008/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, in: *JOUE* n.º L 348, 24.12.2008, pp. 84 e ss., Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, in: *JOUE* n.º L 140, 05.06.2009, pp. 114 e ss., Diretiva 2013/39/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, in: *JOUE* n.º L 226, 24.08.2013, pp. 1 e ss..

¹⁹ Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008 (que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho), in: *JOUE* n.º L 164, 25.06.2008, pp. 19 e ss..

²⁰ Sem prejuízo de se considerarem preocupações específicas para cada uma destas categorias – cf. as diversas alíneas do artigo 4.º.

²¹ No que respeita à RAA, esta obrigação foi cumprida pela elaboração do *Relatório síntese de caracterização da Região Hidrográfica, Arquipélago dos Açores, Portugal* – relatório, elaborado já em 2006, da responsabilidade Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, disponível em http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/D3A84E03-B55D-45A2-B77F-F5DA02289EEC/320230/RSCRHAAores_2006.pdf (janeiro 2014).

consubstancia-se justamente na colaboração que, para a satisfação das suas finalidades ecocêntricas, é demandada entre as instituições europeias e os organismos nacionais (cf., *n. g.*, artigo 11.º, que estabelece um «programa de medidas»)²².

À *Diretiva-Quadro «Estratégia Marinha»* preside o objetivo de conjugação da valorização económica dos oceanos com a preservação do bom estado ambiental do meio marinho – o que implica uma abordagem ecossistémica da gestão das atividades humanas que com este possam contender (cf. artigo 1.º). No centro das preocupações desta Diretiva surgem novamente finalidades ecocêntricas. Este diploma exige também uma complexa dinâmica estadual, dirigida à elaboração de estratégias marinhas nacionais (cf. artigo 5.º).

III. O tratamento jurídico da zona costeira da Região Autónoma dos Açores à luz dos direitos nacional e regional

A circunstância de a zona costeira conglomerar um conjunto complexo de interesses públicos (que incluem a tutela do ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em especial, mas envolvem também questões atinentes ao ordenamento do território, ao urbanismo e à economia) permite compreender a dispersão de competências (*lato sensu*) por várias entidades e órgãos da Administração Pública. Este motivo justifica igualmente a subordinação da matéria a múltiplos regimes jurídicos, com destaque para as disciplinas normativas atinentes aos recursos hídricos, ao ordenamento do território e planeamento urbanístico, ao ambiente ou ao aproveitamento de recursos naturais.

²² Para uma perspetiva global sobre a *Diretiva-Quadro da Água*, *n.*, por todos, REINHARDT, «Inventur der Wasserrahmenrichtlinie», in: *Natur und Recht*, n.º 35, 2013, pp. 765 e ss.. Sobre o impacto da transposição nacional do diploma, cf. Joana MENDES, «Direito Administrativo da Água», in: Paulo OTERO/Pedro GONÇALVES (org.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 20 e ss..

1. Zona costeira e recursos hídricos

Um dos aspetos mais relevantes para o alcance de uma gestão articulada e coerente da zona costeira passa pela consideração das áreas nela incluídas, com indiferença pela respetiva propriedade pública ou privada. Ora, no estado atual do direito, ainda se torna possível distinguir, dentro das áreas territoriais que integram a zona costeira, as parcelas sujeitas ao regime da dominialidade pública das demais.

O vetor funcional do estatuto da dominialidade (consequência direta da especialidade que reveste)²³ e a necessidade da existência de uma classificação legal para que determinado bem (ou tipo de bens) assumam natureza dominial justificam que nos preocupemos apenas em identificar quais as parcelas dominiais; as áreas que revestem natureza privada encontrar-se-ão facilmente por subtração.

Repare-se, porém, que a destrição efetuada entre áreas dominiais e áreas não dominiais não permite, porém, olvidar que, em matéria de recursos hídricos, a tendência aponta no sentido da harmonização de regimes, com um intuito nitidamente protetor. Nesta medida, a transposição da mencionada *Diretiva-Quadro da Água* – efetuada (a título principal) pela *Lei da Água* – veio determinar a consagração, *independentemente da natureza (e da titularidade) pública ou privada dos recursos hídricos*, de um regime tendencialmente unitário (de inspiração claramente publicista) e construído à volta de um conjunto de princípios fundamentais: o princípio do valor social da água, o princípio da dimensão ambiental da água, o princípio do valor económico da água, o princípio da gestão integrada das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados e zonas húmidas deles diretamente dependentes, o princípio da precaução, o princípio da prevenção, o princípio da correção dos danos causados ao ambiente, o princípio da cooperação, e o prin-

²³Sobre os vetores institucional, subjetivo e funcional caracterizadores do estatuto da dominialidade pública, cf. Ana Raquel MONIZ, *O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 317 e ss..

cípio do uso razoável e equitativo das bacias hidrográficas partilhadas (cf. artigo 3.º da *Lei da Água*).

Por nos debruçarmos sobre os problemas atinentes à zona costeira, interessa-nos, em especial, a determinação do âmbito do domínio público marítimo. Eis-nos diante de um problema que pressupõe uma consideração de instrumentos jurídicos nacionais (*in concreto*, a Constituição, a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro²⁴, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, e a Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, que determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar) e de instrumentos jurídicos internacionais, *maxime*, da *Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar* (CDM)²⁵.

Ora, a alínea *a*) do artigo 3.º da Lei n.º 54/2005²⁶, de 25 de novembro, articulada com a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 84.º da Constituição, sujeita ao domínio público marítimo as “águas costeiras e territoriais”. A identificação destas últimas surge efetuada pelo artigo 3.º da CDM e pelo artigo 6.º da Lei n.º 34/2006, nos termos dos quais as águas do mar territorial se estendem pela largura de doze milhas marítimas, medidas a partir do ponto mais próximo das linhas de base²⁷. Por outro lado, integram também o domínio público marítimo as águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas [artigo 3.º, alínea *b*), da Lei n.º 54/2005].

O domínio público marítimo não envolve apenas águas, incluindo, nos termos das alíneas *c*), *d*) e *e*) do artigo 3.º da Lei n.º 54/2005, os terrenos que lhes são conexos – desde logo, as margens e os leitos: o *domínio público marítimo-terrestre*. As noções de leito e margem das águas do mar e das águas sujeitas à influência das

²⁴ Alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro.

²⁵ A *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* foi assinada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97 (in: *Diário da República*, I Série-A, n.º 238, Suplemento, 14.10.1997).

²⁶ Este preceito (conjugado com o artigo 4.º) explicita o sentido da alínea *a*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, substituindo-o.

²⁷ A linha de baixa-mar ao longo da costa, representada nas cartas náuticas oficiais de maior escala (artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2006).

marés surgem legalmente definidas (respetivamente pelos artigos 10.º, n.º 2, e 11.º, n.ºs 2, 5 e 6, da Lei n.º 54/2005), assumindo a sua concretização especiais dificuldades quando o legislador mobiliza critérios materiais de identificação – como sucede no n.º 5 do artigo 11.º, com a noção de praia²⁸. Mobilizando vários contributos doutrinários, poderemos caracterizar as praias como terrenos marginais planos (ou quase planos) contíguos à linha máxima de preia-mar de águas vivas equinociais, constituídos por areias soltas ou pedras, dotados de escassa ou nula vegetação característica²⁹. Repare-se que a dominialização destas faixas de terreno ao longo da costa prossegue uma função ambientalmente orientada, porquanto as subtrai ao jogo do comércio privado, proporcionando-lhes uma disciplina vocacionada para a protecção³⁰.

Igualmente sujeitos ao estatuto da dominialidade estão os fundos marinhos da plataforma continental e respetivo subsolo [cf. artigos 84.º, n.º 1, alínea *a*), da CRP, 3.º, alínea *d*), da Lei n.º 54/2005]³¹. O regime jurídico dos fundos marinhos encontra-se

²⁸ Para maiores desenvolvimentos, cf. Ana Raquel MONIZ, «Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos», in: *Temas de Direito da Energia*, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 20-22.

²⁹ Adotamos aqui uma formulação resultante da fusão de vários contributos doutrinários, entre os quais ressaltam Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed. (7.ª reimp.), vol. II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 901, Afonso QUEIRÓ, «As Praias e o Domínio Público», in: *Estudos de Direito Público*, vol. II, tomo 1, Imprensa da Universidade, Coimbra, 2000, p. 366; Freitas do AMARAL/José Pedro FERNANDES, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora, Coimbra, 1978, p. 92.

³⁰ Em sentido semelhante, a propósito do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, *v. o Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro), ed. organizada pelo CEDOUA, Coimbra, 2007, pp. 68 e s. (ponto 66)

³¹ Já não constituem domínio público as denominadas «zonas adjacentes», *i. e.*, a área contígua à margem de águas públicas ameaçada pelo mar ou pelas cheias, estendendo-se desde o limite da margem até uma linha convencional, 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 (artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 54/2005). Ora, a qualificação de determinada parcela territorial como zona adjacente, além de pressupor uma classificação governamental nesse sentido (artigos 22.º e 23.º), não implica uma transformação do estatuto do bem, que continua submetido à propriedade

plasmado no artigo 9.º da Lei n.º 34/2006 (preceito que define a respetiva largura), no Decreto-Lei n.º 49 369, de 11 de Novembro de 1969 (sobre o aproveitamento de recursos minerais) e no Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de Abril (que estabelece o regime jurídico dos atos de prospeção, pesquisa e exploração de petróleo na plataforma continental). Ao contrário do que sucedia com a anterior Lei n.º 2080, de 21 de Março de 1956, o artigo 9.º da Lei n.º 34/2006 adota hoje critérios de delimitação coincidentes com os constantes da CDM, de acordo com os quais a plataforma continental estende-se até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base, aglutinando um critério geológico com um critério numérico³².

Encontra-se em curso o procedimento para a extensão da plataforma continental portuguesa para além das 200 milhas marítimas³³, onde assume relevo decisivo o arquipélago dos Açores, localizados na Região Oeste³⁴.

A Estrutura de Missão Para a Extensão da Plataforma Continental foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de janeiro, com o objetivo de preparar, à luz da CDM, uma proposta de extensão da Plataforma Continental de Portugal, para além das 200 milhas náuticas, destinada a ser apresentada à Comissão de Limites para a Extensão da Plataforma Continental – CLPC³⁵. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2009, de

privada, ainda que sobre o mesmo passem a incidir, por força de tal classificação, restrições de utilidade pública (artigos 24.º, n.º 3, e 25.º), constitutivas de um ónus real, sujeito a registo (artigo 24.º, n.º 4).

³² Neste sentido, QUOC DINH/DAILLIER/PELLET, *Droit International Public*, 7.ª ed, LGDJ, Paris, 2002, pp. 1186 ss..

³³ Sobre a temática do alargamento da plataforma continental, cf. Marisa FERRÃO, *A Delimitação da Plataforma Continental Além das 200 Milhas Marítimas*, AA-FDL, Lisboa, 2009.

³⁴ Cf. *Continental Shelf Submission of Portugal – Executive Summary*, PT-ES/05-05-2009 (disponível em <http://www.emepc.pt/images/stories/PlataformaContinental/sum%Elriexecutivo.pdf>, janeiro 2014), p. 9 (mapa dos limites exteriores da plataforma continental estendida na Região Oeste).

³⁵ Cf. Relatório, conclusões e parecer da Comissão de Defesa Nacional, elaborado a propósito da Proposta de Lei n.º 58/X (in: *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 101, 08.04.2006, p. 22) e a apresentação da mesma feita pelo Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar perante o

16 de abril, veio prorrogar o mandato da *Estrutura de Missão* (até 31 de dezembro de 2010), criando novos objetivos (cf. n.º 2) e reforçando a respetiva equipa (cf. n.º 3). Em 11 de maio de 2009, a *Estrutura de Missão* submeteu a proposta portuguesa à CLPC. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2011, de 12 de janeiro, foi extinta a referida *Estrutura de Missão*, e as respetivas competências transferidas para a *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar*. Entretanto, e por força da alínea *b*) do n.º 4 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, retomou a designação *Estrutura de Missão Para a Extensão da Plataforma Continental*, sendo a sua missão e objetivos no domínio da implementação e atualização da Estratégia Nacional para o Mar integradas na Direção-Geral de Política do Mar.

Atualmente, ainda não existe uma decisão da CLPC sobre a matéria³⁶.

2. Titularidade e gestão dos recursos hídricos

A identificação do estatuto jurídico dos recursos hídricos da zona costeira não nos fornece ainda as respostas sobre as entidades e os órgãos da Administração Pública com atribuições e competências na área. Atente-se em que a correta inteção do problema pressupõe não apenas a dilucidação dos titulares dos recursos hídricos (em especial, do domínio público marítimo), mas também dos entes com poderes de gestão sobre os mesmos – entre os quais, como veremos, assumem relevo determinante os poderes conferidos às regiões autónomas (em particular, à RAA).

2.1. Titularidade de recursos hídricos (domínio público marítimo)

Nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 54/2005, os bens integrantes do domínio público marítimo pertencem apenas ao *Estado*.

Plenário da Assembleia da República (in: *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 111, 12.04.2006, pp. 5100 e ss., esp.^{te} p. 5101).

³⁶ Podem consultar-se os documentos produzidos no contexto deste procedimento em http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_prt_44_2009.htm, atualizado a 6 de setembro de 2013 (janeiro 2014).

Com efeito, o domínio público marítimo pertence ao designado domínio público material ou domínio público «por natureza»³⁷, na medida em que constitui expressão a um dos elementos constitutivos do Estado – o território nacional. Estão, por conseguinte, em causa bens conexonados de uma forma muito especial com a integridade territorial do Estado e com a sua identificação no plano externo, o que justifica, a sua *titularidade exclusivamente estadual*³⁸, bem como a sujeição a um regime especial de direito público mais exigente.

Diversamente do que já foi sustentado em alguma jurisprudência³⁹, também as margens das águas marítimas situadas nos arquipélagos constituem domínio público do Estado, e não das Regiões Autónomas. Enquanto portadoras de um conjunto de interesses próprios e exponents de uma coletividade primária – motivos que, em conjunto, justificam a titularidade dominial –, as regiões autónomas possuem uma zona normativa de competência exclusiva, destinada à satisfação de interesses próprios, no quadro da prossecução de tarefas próprias, onde se incluem indubitavelmente os modos de gestão do respetivo domínio público⁴⁰. Por outro lado, e em plena consonância com uma *concepção descentralizada do domínio público*⁴¹, a

³⁷ Sobre a categoria do *domínio material* ou *domínio público «por natureza»* e respetivo sentido no ordenamento jurídico português, cf. Ana Raquel MONIZ, *O Domínio...*, cit., pp. 292 e ss., e, especificamente quanto ao domínio público marítimo, «Energia...», cit., p. 19.

³⁸ Neste sentido se orienta a jurisprudência constante do Tribunal Constitucional. Cf. Acórdãos n.ºs 280/90, de 23 de outubro (in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 17.º vol., 1990, p. 29 e ss.; 330/99, de 2 de junho (in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 44.º vol., 1999, p. 7 e ss.; 131/2003, de 11 de março (in *Diário da República*, I Série-A, n.º 80, 04.04.2003, p. 2223 e ss.).

³⁹ Cf., *n. g.*, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 12.01.2012, P. 1224/08.8TBSCRL1-2.

⁴⁰ Neste sentido, já Vieira de ANDRADE, «Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei», in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1984, p. 23 – ainda que reportando-se às autarquias, as considerações aí tecidas valem, *a fortiori*, para as regiões autónomas que, a par da autonomia administrativa possuem autonomia política, económica, financeira e normativa (passando esta última pela emissão de atos legislativos).

⁴¹ Assim, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 130/2003, de 11 de março, in: *Diário da República*, I Série-A, n.º 80, 04.04.2003, p. 2228; associando a previsão de um domínio público regional e autárquico à estrutura descentralizada

garantia institucional do domínio público regional [cf. também artigo 7.º, n.º 1, alínea e), do EPAA] não pode ser dissociada da *garantia da autonomia político-administrativa* dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, erigindo-se como sua consequência necessária.

Quer dizer, se, quanto ao domínio público regional (e, por conseguinte, também da RAA), a regra consiste na titularidade tendencial da totalidade do domínio público situado na região⁴² (em atenção, no caso vertente, ao disposto no n.º 1 do 22.º do EPAA), coisas públicas existem que, em obediência à ideia segundo a qual as mesmas, atentas as funções que desempenham e o significado que revestem inclusivamente para a própria identidade e soberania nacional⁴³, não podem deixar de se encontrar na titularidade do Estado. Neste sentido, o Tribunal Constitucional⁴⁴ vem entendendo que ficam excluídos do domínio regional, desde logo, o domínio público marítimo e aéreo, aos quais se deve talvez acrescentar o domínio público radioelétrico. Foi em conformidade com esta jurisprudência que o n.º 3 do artigo 22.º do EPAA excetuou do domínio público regional os bens afetos ao domínio público militar, ao domínio público marítimo, ao domínio público aéreo e, salvo quando classificados como património cultural, os bens dominiais afetos a serviços públicos não regionalizados.

do Estado democrático, cf. JOSÉ MAGALHÃES, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Editorial Notícias, Mem Martins, 1989, p. 48.

⁴² Eduardo Paz FERREIRA, «Domínio Público e Domínio Privado da Região», in: Jorge MIRANDA/Jorge Pereira da SILVA (org.), *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, p. 482, para quem estão genericamente integrados no domínio público regional os bens referidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, sem prejuízo, obviamente, das exceções previstas na lei e das que resultam do próprio alcance ou natureza da função prosseguida pelo bem (cf. já a seguir em texto); concordamos ainda com o Autor quando defende que teria sido preferível uma enumeração dos bens do domínio público regional.

⁴³ Por exemplo, Sousa FRANCO [«As Finanças das Regiões Autónomas: Uma Tentativa de Síntese», in Jorge MIRANDA/Jorge Pereira da SILVA (org.), *Estudos de Direito Regional*, cit., p. 529] refere-se, a este propósito, a «bens inerentes à soberania estadual», nos quais inclui “o essencial do domínio marítimo e do domínio aéreo”.

⁴⁴ Cf. Acórdãos n.ºs 330/99, de 2 de junho, cit., p. 19; 131/2003, de 11 de março, cit., pp. 2227 e ss.; 402/2008, de 29 de julho, in: *Diário da República*, I Série, n.º 158, 18.08.2008, pp. 5715 e s.; 654/2009, de 16 de dezembro, in: *Diário da República*, I Série, n.º 30, 12.02.2010, pp. 445 e ss..

2.1.1. *Gestão dos recursos hídricos; em especial, a gestão do domínio público marítimo pela RAA*

Os *sujeitos* do domínio público – *i.e.*, as entidades que exercem poderes de autoridade sobre os bens dominiais – não se circunscrevem, porém, aos *titulares* desses bens. Integram igualmente aquela categoria os entes (públicos, mas também privados) aos quais se encontra cometida a gestão ou exploração dos bens dominiais⁴⁵. A questão que se coloca agora prende-se com a aferição da existência de poderes exclusivos dos titulares dominiais (enquanto tais, e, por conseguinte, poderes que nascem da relação estabelecida entre uma pessoa coletiva pública e o domínio público⁴⁶), poderes esses que não podem constituir objeto de transferência para outras entidades.

Neste âmbito, devem efetuar-se uma distinção entre *poderes primários* e *poderes secundários*: se os primeiros são privativos dos titulares do domínio público, os segundos gozam da nota da transferibilidade. Trata-se de uma distinção subjacente à jurisprudência do Tribunal Constitucional, por influência da Comissão do Domínio Público Marítimo⁴⁷, sobretudo a propósito dos poderes das regiões autónomas sobre os bens do domínio público marítimo situados no território daquelas. Rejeitando a tese segundo a qual a titularidade é necessariamente acompanhada de todas competências gestionárias, a jurisprudência constitucional não exclui liminarmente a possibilidade de uma transferência para outros entes

⁴⁵ Sobre a separação entre titularidade e exercício de competências sobre o domínio público, *v.* GONZÁLEZ GARCÍA, *La Titularidad de los Bienes del Dominio Público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 131 e ss.; registre-se, contudo, a peculiar visão do Autor sobre o estatuto da dominialidade, que sublinha a atribuição de competências, em detrimento da apropriação pública (*Op. cit.*, p. 189).

⁴⁶ GONZÁLEZ GARCÍA (*La Titularidad...*, cit., p. 139) distingue, a este propósito, entre poderes do titular em virtude da relação dominial, poderes do titular em virtude de outros títulos jurídicos e poderes de outros entes públicos competências que se exercitam sobre o domínio público.

⁴⁷ Cf., *n. g.*, Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 5945, de 18.01.2002, in: *Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo*, n.º 116, 2002, p. 18.

de certos poderes de gestão ínsitos na titularidade do Estado, designadamente de poderes que não digam respeito à defesa nacional e à autoridade estadual⁴⁸.

Nem sempre, porém, o Tribunal Constitucional adota uma visão tão generosa relativamente ao exercício de poderes de autoridade sobre bens dominiais por entidades diferentes do titular: assim, *v. g.*, a propósito do domínio público do Estado, aquela Alta Jurisdição já acentuou que “é corolário necessário da não transferibilidade dos bens do domínio público marítimo do Estado a impossibilidade de transferência dos poderes que sejam inerentes à dominialidade, isto é, os necessários à sua conservação, delimitação e defesa, de modo a que tais bens se mantenham aptos a satisfazer os fins de utilidade pública que justificaram a sua afectação”⁴⁹. Tal implica, pois, uma recondução dos poderes secundários à atribuição de direitos de uso privativo – perspectiva que se nos afigura demasiado rígida e não exigida pela defesa da titularidade dos bens.

Assim, defendemos que para os titulares estão reservados os poderes que contendem com a consistência ou a subsistência do estatuto da dominialidade, em especial os atos de aquisição e extinção do domínio público, bem como aqueles que, dependendo da vontade dos titulares, implicam uma mutação dominial subjectiva. A estes devem acrescentar-se a classificação e a delimitação, enquanto correspondentes ao exercício de poderes de autotutela: apesar de, em princípio, a defesa dos bens dominiais integrar a gestão (e, por conseguinte, as respetivas prerrogativas serem transferíveis para outras entidades), a classificação e a delimitação levam sempre implícita uma decisão sobre o estatuto ou sobre os limites de determinado bem (dominial), decisão essa que se deve considerar reservada ao titular⁵⁰.

⁴⁸ Cf. Acórdãos n.ºs 402/2008, de 29 de julho, cit., p. 5716, e 654/2009, de 16 de dezembro, cit., p. 448.

⁴⁹ Acórdão n.º 131/2003, de 11 de março, cit., p. 2230.

⁵⁰ Neste sentido, Ana Raquel MONIZ, «Direito do Domínio Público», in: Paulo OTERO/Pedro GONÇALVES (dir.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 111 e ss..

Revestem contornos diferentes destas atuações as dirigidas à gestão dos bens dominiais, as quais podem competir a entidades diferentes dos respetivos titulares⁵¹. Esta percepção não se revela despicienda. Além das hipóteses, tradicionalmente avançadas, em que por lei ou por ato ou contrato administrativos, ficam delegados em terceiros os poderes de exploração ou gestão do domínio público, a separação entre titularidade e gestão pode assumir um fôlego renovado na própria relação entre entidades públicas titulares dos bens dominiais.

Eis o que acontece, por excelência, no caso das coisas públicas do Estado localizadas em território das regiões autónomas. Constituindo, desde logo, um dos objetivos da RAA a defesa e proteção do ambiente, da natureza, do território, da paisagem e dos recursos naturais [cf. artigo 3.º, alínea *m*), dos EPAA], o legislador reconhece-lhes, relativamente aos bens dominiais estaduais integrados no domínio público, o direito de exercer conjuntamente certos poderes de gestão – motivo pelo qual lhe assistem as faculdades de concessão de utilização privativa do domínio público marítimo do Estado e de licenciamento das atividades de extração de inertes, pesca, produção de energias renováveis –, e o direito de participar (salvo quando esteja em causa a integridade e a soberania nacionais) no exercício dos poderes próprios do Estado que incidam sobre as zonas marítimas adjacentes ao arquipélago dos Açores. Não surpreenderá, por isso, que encontremos exemplos em que o legislador prevê uma *gestão conjunta*: expressamente neste sentido, o artigo 8.º do EPAA confere à Região Autónoma dos Açores a *gestão conjunta* (com o Estado) das águas interiores e do

⁵¹ Diferente da exploração é, obviamente, a colaboração devida por todas as entidades públicas relativamente às entidades às quais se encontra conferida a gestão dos bens dominiais – sobre este dever, cf. artigo 20.º do *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público* (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março). Este dever de colaboração revela-se de capital importância, quando se trata de coordenar atuações administrativas, que impliquem decisões de entes diversos (que atuam ao abrigo de títulos competenciais diferentes), relativamente a uma pretensão do particular que contenda com o domínio público.

mar territorial pertencentes ao território regional (n.º 1), bem como o poder para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa do domínio público marítimo, das atividades de extração de inertes, pesca e produção de energias renováveis (n.º 2)⁵². No mesmo sentido, o n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 54/2005 estabelece que a jurisdição do domínio público marítimo é assegurada, nas Regiões Autónomas, pelos respetivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afeto.

Corresponde paradigmaticamente a esta ideia de gestão conjunta a elaboração do *Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo dos Açores* (POEMA). Assim, a Resolução do Governo n.º 8/2010, de 15 de janeiro, alicerçada na raiz e o potencial cultural, social e económico que os Açores encontram no mar, concebido como um vetor estratégico prioritário no contexto do desenvolvimento da Região, devidamente enquadrado na política marítima da União Europeia e na Estratégia Nacional para o Mar, manda proceder à elaboração do POEMA, enquanto instrumento de política sectorial de âmbito regional (n.º 5), estabelecendo os respetivos objetivos estratégicos, entre os quais se conta a gestão integrada das zonas costeiras dos Açores [n.º 6, alínea e)]⁵³.

Na mesma linha, e no âmbito de uma política marítima integrada, o *Plano Anual Regional para 2014*⁵⁴ prevê o desenvolvimento de ações de monitorização, de promoção, de fiscalização, de

⁵² A previsão legal da atribuição da gestão conjunta do domínio público marítimo situado no território da RAA só não se revela problemática por se tratar de bens dominiais pertencentes ao Estado. Já duvidaríamos da constitucionalidade de uma lei da Assembleia da República que previsse a situação inversa, *i.e.*, a atribuição da gestão de um bem do domínio público regional ou autárquico a uma entidade diversa da Região Autónoma ou da autarquia em causa (em especial o Estado), por contender com os poderes próprios do titular dominial, ao qual pertence a decisão sobre administrar ele próprio as coisas ou devolver a gestão a terceiros.

⁵³ Também a nível nacional existe um *Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo* (POEM), cuja elaboração foi determinada pelo Despacho n.º 32277/2008, de 18 de dezembro, e cuja publicação, no sítio da Internet da Direção-Geral da Política do Mar (cf. http://www.dgpm.gov.pt/Pages/POEM_PlanodeOrdenamentoDoEspacoMarinho.aspx, janeiro 2014), resultou do Despacho n.º 14449/2012, de 18 de dezembro.

⁵⁴ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2014/A, de 15 de janeiro.

gestão e de requalificação da orla costeira, por serem os que mais diretamente implicam a conservação dos recursos, concebendo-se o mar como uma oportunidade de desenvolvimento regional e, nessa medida, privilegiando-se a promoção do conhecimento e do posicionamento da Região no conjunto da política marítima europeia e no âmbito dos recursos do mar profundo.

Indo um pouco mais longe, e em homenagem a uma ideia de proximidade e sem vulnerar os poderes primários, indeclinavelmente pertencentes ao titular do domínial, torna-se, assim, possível adjudicar (por lei ou decreto-lei ou mediante decisão do titular domínial, *in casu*, o Estado) os bens do domínio público à satisfação de interesses próprios de outras pessoas coletivas públicas territoriais, interesses esses cuja individualidade é protegida pela Lei Fundamental⁵⁵.

Os poderes de gestão da RAA sobre os recursos hídricos da zona costeira integrados no domínio público marítimo podem ser exercidos diretamente pelos respetivos órgãos ou, em alternativa, delegados em entidades privadas.

A orgânica do XI Governo Regional dos Açores encontra-se estabelecida no Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2012/A, de 27 de novembro. Nos termos deste diploma, o Secretário Regional dos Recursos Naturais (SRRN) – cujo departamento constituiu objeto de previsão logo na alínea g) do artigo 3.º – exerce as suas competências, *inter alia*, nas áreas dos recursos hídricos e das orlas costeiras [artigo 13.º, alíneas i) e j)]. Diretamente dependente deste departamento estão, com relevo para a questão que nos ocupa, a Direção Regional do Ambiente (DRA) e a Direção Regional dos Assuntos do Mar (DRAM) [artigo 14.º, n.º 7, alínea c)].

*A Orgânica da Secretaria Regional dos Recursos Naturais*⁵⁶ recupera

⁵⁵ Cf. também Pedro LOMBA, «Regiões Autónomas e Transferência de Competências sobre o Domínio Natural (Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/03)», in: *Jurisprudência Constitucional*, n.º 2, abril/junho 2004, pp. 64 e s., e a posição especialmente aberta de João CAUPERS, «Autonomia e Domínio Público Regional. O Domínio Público Marítimo», in: *Açores: Uma Reflexão Jurídica*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 227 e ss.

⁵⁶ Aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 11/2013/A, de 2 de agosto.

normativos similares, cometendo à SRRN as funções de concepção, desenvolvimento, coordenação e execução da política regional no âmbito da orla costeira, licenciamento e de gestão do domínio público hídrico e do domínio público marítimo que legalmente caibam à Região, e gestão integrada do mar, garantindo a compatibilização e o desenvolvimento económico com a proteção, a conservação e uso sustentável do mar dos Açores [cf. artigo 2.º, alíneas *a*), *m*) e *n*)].

Neste horizonte, cabe à DRA contribuir para a definição da política regional nos domínios do ambiente, do ordenamento do território e dos recursos hídricos, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução, exercendo as competências legalmente atribuídas à autoridade nacional da água e à Região Hidrográfica dos Açores a que se refere a alínea *i*) do n.º 1 do artigo 6.º da *Lei da Água* [cf. artigo 34.º, n.º 1 e n.º 2, alínea *n*)].

Por sua vez, constitui tarefa da DRAM contribuir para a definição da política regional nos domínios da valorização do Mar dos Açores, da gestão integrada e sustentável do espaço marítimo, da exploração oceanográfica, do licenciamento de usos do mar e seus fundos e do ordenamento e proteção das orlas costeiras, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução (cf. 48.º, n.º 1), tendo competências nas áreas, designadamente, da gestão da utilização do domínio público marítimo e da gestão do litoral [cf. artigo 48.º, n.º 2, alíneas *e*) e *g*), respetivamente]

Ainda que vocacionada para a exploração das infraestruturas portuárias da RAA (e, por conseguinte, para a exploração do domínio público infraestrutural regional), a *Portos dos Açores, S.A.*⁵⁷, detém, por delegação legal, poderes de gestão sobre as parcelas do domínio público marítimo que se situam na sua área de jurisdição [cf. artigos 4.º, alínea *d*), e 8.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2011/A, bem como o respetivo Anexo II, que desenha as diversas áreas de jurisdição – marítima e terrestre – daquela entidade].

⁵⁷ Criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2011/A, de 22 de agosto, que aprovou igualmente os respetivos *Estatutos*.

2.1.2. *A questão do reconhecimento de propriedade privada sobre leitos ou margens públicos localizados no território da RAA*

Um dos principais problemas que, recentemente, se tem suscitado a propósito do regime jurídico da titularidade sobre os recursos hídricos prende-se com as ações de reconhecimento de propriedade privada sobre leitos ou margens públicos, ao abrigo do artigo 15.º da Lei n.º 54/2005. Numa perspetiva processual, a questão envolve, sobretudo, o problema da identificação do sujeito dotado de legitimidade processual passiva, quando os bens em causa se localizem em território regional.

Cumprе esclarecer, em primeiro lugar, que o facto de uma parcela reunir as características que impliquem, nos termos do regime constitucional e legal delineado no ponto anterior, a respetiva integração no domínio público hídrico (*in casu*, no domínio público marítimo), não preclui a existência de casos excecionais (e admitidos por lei) de titularidade de direitos de propriedade privada sobre os mesmos.

Por este motivo, o artigo 8.º do (entretanto revogado) Decreto-Lei n.º 468/71, admitiu expressamente o reconhecimento de direitos privados (propriedade privada ou propriedade coletiva⁵⁸) sobre terrenos do domínio público⁵⁹, quando constituídos em momento anterior a 31 de dezembro de 1864 (data do Decreto que

⁵⁸ Como, aliás, logo em 1968, entendeu o Supremo Tribunal de Justiça, para quem “o Decreto de 31 de Dezembro de 1864 e o Código Civil de 1867, que vieram incluir as praias no domínio público marítimo, por não terem efeito retroactivo, não retiraram a uma praia a qualidade de baldio municipal”, razão pela qual tal terreno era, em 1883, alienável nos termos da Lei de 28 de agosto de 1869 – cf. Acórdão de 29.10.1968, P. 62275. *V.* também Freitas do AMARAL/José Pedro FERNANDES, *Comentário...*, cit., p. 129.

⁵⁹ *Hoc sensu*, sobre terrenos caracterizáveis como dominiais (atenta a sua morfologia) à data da entrada em vigor do Decreto de 31 de dezembro de 1864 e do Código de Seabra (e não sobre terrenos que, *n. g.*, nesse momento não reuniam as condições para a sua qualificação como domínio público, mas que, em virtude do avanço das águas, passaram a ser assim considerados), talqualmente salienta o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 10/2006, in: *Diário da República*, II Série, n.º 139, 21.07.2008, p. 32233.

dominializou as praias) e a 22 de março de 1868 (data da entrada em vigor do Código de Seabra)⁶⁰. Foi, portanto, acolhida a posição de Afonso Queiró⁶¹, nos termos da qual o citado Decreto de 1864 determinou a dominialização das praias – no sentido de “terrenos enxutos resultantes do lento recuo do mar ou de depósitos aluviais” –, enquanto o artigo 380.º do Código Civil conduziu à inclusão no domínio público dos terrenos que, em 1868, não revestindo embora a natureza de praias, fossem propriedade do Estado, estivessem sob a sua administração e se encontrassem afetos a usos públicos marítimos.

A *ratio* subjacente a esta solução legal prende-se com o imperativo da proteção dos direitos adquiridos sobre leitos e margens. Ponderando os interesses públicos determinantes da dominialização dos terrenos conexos com águas dominiais e o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, o legislador considerou necessário tutelar a posição jurídica daqueles que detinham direitos privados sobre os terrenos publicizados em virtude de legislação posterior⁶².

O reconhecimento da existência de direitos de propriedade privada sobre terrenos do domínio hídrico sofre algumas alterações com a entrada em vigor da Lei n.º 54/2005.

O artigo 15.º da Lei n.º 54/2005 condiciona o reconhecimento do direito de propriedade privada sobre terrenos do domínio hídrico à propositura de uma ação judicial, exigindo, em

⁶⁰ Para uma compreensão da evolução legislativa nesta matéria, *v.* Ana Raquel MONIZ, «Do Reconhecimento de Propriedade Privada sobre os Terrenos do Domínio Público Marítimo», in: *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 102, janeiro/fevereiro 2014 (no prelo).

⁶¹ Afonso QUEIRÓ, «As Praias...», cit., pp. 374 e s..

⁶² Considerações semelhantes pautaram o legislador do Código Civil, que, também no âmbito do domínio hídrico, mas em relação às águas, salvaguardou os direitos adquiridos (por preocupação, doação régia ou concessão) sobre águas públicas anteriores a 21 de março de 1868 [*v.* artigo 438.º do Código de Seabra e artigo 1386.º, n.º 1, alínea *d*], do atual Código Civil]. Por outro lado, e agora em geral, também a Constituição de 1933 prescrevia, ao estabelecer quais os bens que pertenciam ao domínio público do Estado, a ressalva dos direitos adquiridos pelos particulares, podendo, contudo, tais direitos ser objeto de expropriação determinada pelo interesse público e mediante justa indemnização (artigo 49.º, § 1.º).

princípio, a prova documental de que tais terrenos eram, por título legítimo, objeto de propriedade particular ou comum desde 31 de dezembro de 1864 ou, tratando-se de arribas alcantiladas, antes de 22 de março de 1868. Nos termos da versão originária do preceito, a ação deveria ser intentada até 1 de janeiro de 2014; a Lei n.º 78/2013 estendeu o prazo até 1 de julho de 2014 e acrescentou os tribunais os comuns como a jurisdição competente para a apreciação destes litígios⁶³.

Diversamente do que sucedia nos termos do regime anterior, impõe-se hoje ao interessado em obter o reconhecimento do seu direito de propriedade privada sobre leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis o ónus de intentar a respetiva ação judicial *até 1 de julho de 2014*, verificando-se que, depois, desse momento, se forma como que uma presunção *iuris et de iure* sobre a natureza pública das mesmas. Efetivamente, tendo em vista a unificação das disciplinas jurídicas dos leitos e das margens das águas públicas (marítimas) e a prossecução de um imperativo de segurança jurídica, o legislador optou por fixar um prazo de invocação dos direitos privados pré-existentes a 1864 ou 1868, findo o qual os mesmos se extinguem, passando as parcelas em causa a integrar *ipso iure* o domínio público estadual.

Recortado, em termos genéricos, o sentido do regime jurídico aplicável, importa que nos debrucemos sobre um problema essencial, que surge quando as parcelas dominiais em causa se localizam nas regiões autónomas.

Efetivamente, nas hipóteses em que os terrenos se localizam no território da RAA, importa responder à questão de saber qual a entidade com legitimidade processual passiva nas ações de reconhecimento de propriedade privada sobre leitos e margens públicos. Apresenta agora todo o seu significado prático a problemática (já anteriormente versada – cf., *supra*, 1.1.1.) da destrição entre a titularidade e a gestão do domínio público.

Como decorre das considerações anteriores, a ação pressuposta pelo artigo 15.º da Lei n.º 54/2005 destina-se a esclarecer o

⁶³ Considerando inadequada a jurisdição comum para o julgamento destes processos, *n*: Ana Raquel MONIZ, «Do Reconhecimento...», cit..

estatuto jurídico de bens que, pelas características apresentadas, se incluíam, à luz da legislação atual (*rectius*, logo a partir de 1864 ou 1868, consoante os casos), no domínio público marítimo – o qual, como demonstrámos anteriormente, pertence ao Estado. Quer dizer, a eventual procedência da ação vai ilidir a presunção *iuris tantum* de que os prédios em causa se encontram submetidos ao domínio público estadual e reconhecer que, a final, pertencem, em propriedade privada, a um terceiro. Em face destes dados, o titular da relação material controvertida consiste na entidade dotada dos poderes que contendem com a consistência ou, como sucede *in casu*, com a *subsistência* do estatuto da dominialidade – por conseguinte, não a pessoa coletiva pública que exerce poderes de gestão (ainda que poderes de gestão conjunta, estatutário-legalmente consagrados), mas o (presumível) titular. Assim, mesmo quando estejam em causa bens situados na RAA, a ação de reconhecimento de propriedade privada sobre margens ou leitos públicos deve ser intentada contra o Estado.

3. Ordenamento e planeamento dos recursos hídricos

Decorre da *Lei da Água* que a gestão dos recursos hídricos se concretiza preponderantemente através dos instrumentos de ordenamento e planeamento⁶⁴. Assim, e de acordo com o artigo 16.º da *Lei da Água*, o ordenamento e o planeamento de recursos hídricos são efetuados através de planos especiais de ordenamento do território, planos de recursos hídricos e medidas de proteção e valorização de recursos hídricos. No ponto agora em epígrafe, avaliaremos apenas os instrumentos específicos de planeamento relativos aos recursos hídricos, remetendo para momento ulterior as figuras planificadoras de ordenamento do território (cf., *infra*, 4.).

Esclarece o n.º 2 do artigo 24.º da *Lei da Água* que o pla-

⁶⁴ Sobre a gestão dos recursos hídricos, cf. ainda F. Alves CORREIA, «A Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal», in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, tomo IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 335 e ss..

neamento dos recursos hídricos é concretizado através do Plano Nacional da Água, dos planos de gestão de bacia hidrográfica e dos planos específicos de gestão de água, todos eles orientados pelos princípios da integração, da ponderação global, da adaptação funcional, da durabilidade, da participação, da informação e da cooperação internacional (cf. artigos 24.º e 25.º da *Lei da Água*).

O *Plano Nacional da Água* possui um âmbito de aplicação nacional e constitui um documento de natureza estratégia e prospetiva, que estabelece as grandes opções, os princípios e as regras de orientação da política nacional da água, os quais são objeto de aplicação pelos planos de gestão de bacia hidrográfica e por outros instrumentos de planeamento das águas (cf. artigo 28.º da *Lei da Água*). O atual *Plano Nacional da Água – PNA 2002* – foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de abril (e, por conseguinte, ainda no quadro da legislação anterior à *Lei da Água, in casu*, do Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro). Não obstante o legislador haver previsto a revisão deste instrumento no prazo de oito anos e estabelecido uma vigência máxima de dez anos (cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 112/2002), ainda não se assistiu à aprovação de um novo *Plano Nacional da Água*⁶⁵.

Assim, e como complemento ao *PNA 2002* (e, como tal, ainda fora do âmbito temporal de aplicação da *Lei da Água*), elaborou a RAA o *Plano Regional da Água da Região Autónoma dos Açores* (PRA), aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/2003/A, de 23 de abril. Este instrumento destinou-se a fornecer os fundamentos e as grandes opções relativamente à política regional da água, tendo como principal desígnio a definição de uma política sustentável de gestão dos recursos hídricos da RAA, orientada pelo princípio da solidariedade regional e intergeracional (cf. artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2003/A). Tal significa que, enquanto elemento definidor da política regional da água, o PRA vincula

⁶⁵ Segundo as informações constantes da página oficial da APA, a elaboração do *Plano Nacional da Água* nos termos contemplados pela *Lei da Água* (sem prejuízo da errónea referência a este diploma legal) encontra-se em fase de conclusão (cf. <http://www.apambiente.pt/?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=833>, janeiro 2014).

as entidades públicas, no que tange à elaboração e concretização de quaisquer instrumentos de planeamento territorial (cf. artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 19/2003/A).

O nível seguinte de planeamento e gestão dos recursos hídricos consiste na *região hidrográfica*, a qual tem por base a *bacia hidrográfica*. Esta representa, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da *Lei da Água*, a unidade principal de planeamento e gestão das águas, definindo-se como “a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas” [cf. artigo 4.º, alínea *v*), da *Lei da Água*]. O artigo 6.º daquele diploma divide o território nacional (que compreende o continente e os arquipélagos dos Açores e Madeira) em dez regiões hidrográficas: Minho e Lima (RH1); Cávado, Ave e Leça (RH2); Douro (RH3); Vouga, Mondego e Lis (RH4); Tejo e Ribeiros do Oeste (RH5); Sado e Mira (RH6); Guadiana (RH7); Ribeiros do Algarve (RH8); Açores (RH9); e Madeira (RH10).

Os *planos de gestão bacia hidrográfica*⁶⁶ encontram-se previstos no artigo 29.º da *Lei da Água*, que os caracteriza como instrumentos de planeamento das águas dirigidos à gestão, proteção e valorização ambiental, social e económica da água, cujo conteúdo se encontra sucintamente descrito no n.º 1 daquele preceito. O conteúdo destes planos está regulamentado pela Portaria n.º 1284/2009, de 19 de outubro.

Encontra-se atualmente em fase de aprovação o *Plano de Gestão da Região Hidrográfica dos Açores* (PGRHA)⁶⁷. Nos termos do respetivo Relatório Técnico, o PGRHA “assenta na relação entre

⁶⁶ Estes planos, enquanto instrumentos de planeamento dos recursos hídricos, não se confundem com os planos de ordenamento das bacias hidrográficas de lagoas, que constituem figuras planificatórias incluídas nos instrumentos de gestão territorial – correspondendo, na RAA, talqualmente resulta do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 14/2000/A, aos planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas [os quais consubstanciam planos especiais de ordenamento do território, nos termos da alínea *e*) do n.º 2 do artigo 2.º e do n.º 3 do artigo 43.º do RJIGT].

⁶⁷ Tal como resulta da página oficial do Governo Regional da RAA; o diversos documentos constitutivos do Plano e reveladores das várias fases procedimentais estão disponíveis em <http://www.azores.gov.pt/Gra/srrn-drotrh/conteudos/livres/PGRH-Açores.htm> (janeiro 2014).

a identificação de pressões, a avaliação do estado das massas de água e a elaboração de programas de medidas que permitam mitigar o impacto das pressões, apresentando como pilar dessa relação o cumprimento dos objetivos ambientais consignados na DQA, a nível comunitário, e pela Lei da Água no contexto do direito interno português”. Este documento revela já preocupações com os problemas suscitados na orla costeira, em particular na área temática relativa à gestão de riscos e valorização do domínio hídrico, enfatizando os problemas relacionados com a instabilidade e potencial de erosão elevados em zonas expostas à ação hídrica (desde logo, a zona costeira) e a necessidade do ordenamento e da disciplina do uso dos solos na área integrada no domínio hídrico.

4. Ordenamento do território na zona costeira

A gestão e valorização da orla costeira passa também pelos instrumentos planeamento, ordenamento do território e gestão urbanística. Dentro deles destacamos a fixação dos *standards* urbanísticos e pela elaboração de específicos instrumentos de gestão territorial.

4.1. Os *standards* urbanísticos

Uma das primeiras medidas adotadas para evitar o desequilíbrio e a degradação da faixa costeira foi a fixação pelo legislador de *standards* urbanísticos para a gestão do litoral. Foi esse o objetivo essencial do Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro, o qual entrou em vigor no nosso país num momento em que se davam ainda os primeiros passos no movimento de dotação dos municípios portugueses do instrumento-base de planeamento territorial, constituído pelos planos diretores municipais.

Elaborado em execução dos objetivos traçados na *Carta Europeia do Litoral*, aprovada na reunião plenária da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE, realizada em Creta em

1981, o mencionado diploma legal condensa os princípios a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação da faixa costeira – a qual é definida, no n.º 2 do artigo 1.º daquele diploma legal, como “a banda ao longo da costa marítima, cuja largura é limitada pela linha de máxima praia - mar das águas vivas equinociais e pela linha situada a 2 km daquela para o interior”. O referido diploma legal estabelece, em anexo, um naipe de princípios respeitantes à organização e gestão dos solos da faixa costeira, com a finalidade de evitar a sua degradação, os quais devem, em geral, ser recebidos nos planos municipais de ordenamento do território que abrangem áreas da referida faixa (cf. artigo 3.º), e, bem assim, observados em todos os projetos de operações urbanísticas que se localizem total ou parcialmente na mesma, na ausência de instrumentos de planificação territorial ou de regras estabelecidas, por decreto regulamentar, para a ocupação, uso e transformação de áreas da faixa costeira que concretizem aqueles princípios (cf. artigos 2.º, 4.º e 11.º).

Tais princípios incidem sobre matérias variadas, tais como a *ocupação do solo*, o *acesso ao litoral*, as *infraestruturas*, as *construções* e *espaços verdes* e os *estaleiros*. Referindo-nos somente aos respeitantes à *ocupação dos solos*, definem-se no Anexo ao Decreto-Lei n.º 302/90 os seguintes princípios: as edificações devem ser afastadas, tanto quanto possível, da linha da costa; o desenvolvimento linear das edificações ao longo da costa deve ser evitado; as novas ocupações do solo devem localizar-se preferencialmente nos aglomerados existentes, devendo os instrumentos de planeamento prever, sempre que se justifiquem, zonas destinadas a habitação secundária, bem como aos necessários equipamentos de apoio, reservando-se espaço rural para as atividades que lhe são próprias; a ocupação urbana próxima do litoral deve ser desenvolvida preferencialmente em forma de “cunha”, ou seja, estreitar na proximidade da costa e alargar para o interior do território; entre as zonas já urbanizadas, deve ser acautelada a existência de zonas naturais ou agrícolas suficientemente vastas; e não deve ser permitida qualquer construção em zonas de elevados riscos naturais, tais como: zonas de drenagem natural, zonas com risco de erosão intensa e zonas sujeitas a abatimento, escorregamento, avalanches ou outras situações de instabilidade.

Os princípios definidos no Decreto-Lei n.º 302/90 constituem verdadeiros *standards urbanísticos especiais ou de eficácia diferida*, na medida em que traduzem determinações materiais de ordenamento fixadas pela lei, com a finalidade específica de estabelecer critérios de fundo a observar obrigatoriamente pelos planos – funcionando, por isso, como limites à discricionariedade de planeamento – e cuja operatividade se atualiza no momento em que são recebidos por aqueles, mas também autênticos *standards urbanísticos ope legis, gerais ou de eficácia imediata*, já que encerram prescrições oponíveis diretamente aos particulares que apresentem na câmara municipal um pedido de licenciamento de uma operação urbanística, localizada numa área incluída na faixa costeira, no caso de inexistir um plano municipal de ordenamento do território que tenha adotado os princípios condensados no referido diploma legal⁶⁸.

Creemos que o mecanismo de fixação de *standards* urbanísticos é claramente insuficiente para uma adequada proteção, requalificação e valorização da zona costeira. É que, por um lado, aqueles *standards* têm um carácter muito *flexível*, como resulta nitidamente da exemplificação acima apresentada. Por outro lado, a fixação de *standards* urbanísticos tem unicamente como objetivo obstaculizar a *degradação* da situação existente na zona costeira, passando-lhe completamente ao lado o propósito da *reversão* e da *melhoria* do estado em que se encontra a mesma. Ora, em vários troços da orla costeira, a *degradação* do litoral atingiu um patamar tal que são reclamadas medidas requalificadoras e valorizadoras de zonas costeiras.

⁶⁸ A distinção entre os dois tipos de *standards* urbanísticos referidos no texto pertencente à doutrina italiana (cf., por todos, F. SALVIA/F. TERESI, *Diritto Urbanistico*, 7.ª ed., Cedam, Padova, pp. 51-55, e N. ASSINI/P. MANTINI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, 3.ª ed., Giuffrè, Milano, 2007, pp. 135-144). Ao invés, a doutrina espanhola não opera a aludida distinção, considerando apenas como *standards* urbanísticos (sem qualquer qualificativo) os apontados em primeiro lugar (cf. TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 19.ª ed., La Ley/El Consultor, Madrid, 2006, pp. 49-51, E. GARCIA DE ENTERRÍA/PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981, p. 201, e GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 323-326).

Sobre a problemática dos *standards* urbanísticos, cf. ainda F. ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 1989, pp. 293 e 294, nota 219, e *Manual...*, vol. I, cit., pp. 668-672.

4.2. A planificação territorial

Os planos territoriais constituem um segundo instrumento – e dos mais relevantes – de proteção e valorização da zona costeira. No ordenamento jurídico português são múltiplos os tipos de planos territoriais que abrangem as zonas costeiras e que têm como objetivos a proteção e a valorização das mesmas áreas.

De harmonia com a *Lei de Bases da Política de Ordenamento de Território e de Urbanismo* (LBOTU)⁶⁹ e com o *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT)⁷⁰, os instrumentos de planeamento territorial que incidem sobre a zona costeira são o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)⁷¹, os planos regionais de ordenamento do território, certos planos especiais de ordenamento do território [os planos de ordenamento das áreas protegidas, os planos de ordenamento dos estuários e os planos de ordenamento da orla costeira (POOC)] e os planos municipais de ordenamento do território, em particular os planos diretores municipais.

O PNPOT, apesar de se limitar a estabelecer as *grandes opções* com relevância para a organização do território nacional e a consubstanciar o *quadro de referência* a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial (cf. artigo 26.º do RJIGT), a definir as *orientações* e *opções* para a elaboração de novos planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território.

⁶⁹ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

⁷⁰ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2000, de 7 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pelas Leis n.ºs 58/2005, de 29 de dezembro, e 56/2007, de 31 de agosto (retificado pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de novembro), pelos Decretos-Leis n.ºs 316/2007, de 19 de setembro, 46/2009, de 20 de fevereiro, 181/2009, de 7 de agosto, e 2/2011, de 6 de janeiro. O RJIGT foi adaptado para a RAA através do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2000/A, de 23 de maio, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 11/2002/A, de 11 de abril (cuja versão correta se encontra publicada em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 38/2002/A, de 3 de dezembro), 24/2003/A, de 12 de maio, e 43/2008/A, de 8 de outubro.

⁷¹ Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro.

rio (cf. artigo 4.º, n.º 3, da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro), bem como as *diretrizes* e o *quadro estratégico* a concretizar pelos novos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território (cf. artigos 24.º, n.ºs 1 e 2, do RJIGT, e 4.º, n.º 3, da Lei n.º 58/2007), e a estabelecer os *princípios* e as *regras orientadoras* da disciplina a definir por novos planos especiais de ordenamento do território (cf. artigo 4.º, n.º 4, da Lei n.º 58/2007), não deixa de concretizar, no seu *Programa de Ação*, a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do País, através da definição de orientações gerais e de um conjunto articulado de *objetivos estratégicos*, que se desenvolvem através de *objetivos específicos* e de *medidas prioritárias*, várias delas tendo como finalidade a proteção e a valorização da zona costeira, e a que nos referiremos mais adiante.

No que respeita aos planos regionais de ordenamento do território – cujo âmbito espacial de aplicação se pretende que coincida com as Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas II (NUTS II) –, definem a estratégia regional de desenvolvimento regional, integrando as opções estratégicas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, e constituem o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (cf. o artigo 51.º, n.º 1, do RJIGT). Tendo em conta estes objetivos amplos dos PROT, incluem os mesmos necessariamente disposições atinentes à zona costeira, através da definição, *inter alia*, de diretrizes relativas às *zonas de risco*, como são as zonas costeiras.

Assim, o *Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores* (PROTA)⁷² acentua a importância do mar para a RAA, salientando a relevância, também regional, da gestão integrada da zona costeira e do desenvolvimento de medidas específicas para as atividades e infraestruturas relativas ao mar ou que com ele se relacionem diretamente. Neste sentido, um dos eixos da gestão do modelo territorial identificados pelo PROTA exige o controlo rigoroso da ocupação da orla costeira, enfatizando o re-

⁷² Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2010/A, de 12 de agosto.

levo da conclusão, num prazo mais ou menos curto (três anos), da elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira. Por este motivo, impõe-se, desde logo, que os planos municipais de ordenamento do território incompatíveis com a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse regional e com a delimitação da estrutura regional de proteção e valorização ambiental definidas no PROTA sejam alterados por adaptação nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º do RJIGT e respetiva adaptação à RAA, através da reformulação dos elementos na parte afetada, devendo incidir, designadamente, sobre o regime de edificabilidade na orla costeira, de acordo com os princípios internacionalmente consagrados do ordenamento do litoral, consignados no anexo do Decreto-Lei n.º 302/90, na ausência de plano de ordenamento da orla costeira, tendo em consideração a vulnerabilidade do litoral, acolhendo a dimensão territorial da incidência dos diversos riscos naturais e tecnológicos, com particular destaque para os resultantes da complexa sismicidade da Região e da forte instabilidade das arribas [cf. artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2010/A].

No conjunto dos planos especiais de ordenamento do território – planos de eficácia *plurisubjetiva*, isto é, que vinculam direta e imediatamente os particulares, para além das entidades públicas⁷³, e que estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, tendo em vista a satisfação de objetivos nacionais e regionais com repercussão especial, pelo que vigoram enquanto se mantiver a indispensabilidade de tutela, por instrumentos de âmbito nacional ou regional, dos interesses públicos que visam salvaguardar (cf. artigos 44.º do RJIGT e 2.º, n.º 3, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2000/A) –, importa mencionar, em primeiro lugar, os *planos de ordenamento de áreas protegidas* (sejam elas parques nacionais, parques naturais, reservas naturais, paisagens protegidas ou monumentos naturais) que incluam na sua área de

⁷³Sobre a problemática da *eficácia jurídica* dos instrumentos de gestão territorial, cf. F. Alves CORREIA, *Manual...*, vol. I, cit., pp. 384-391.

proteção zonas costeiras. Estes planos contêm um conjunto de proibições (designadamente a proibição de construção), restrições ou condicionamentos à utilização dos bens considerados necessários à *conservação* das suas características físicas (e também do seu destino económico). Eis o que sucede, na RAA, na área de intervenção do *Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida de Interesse Regional da Cultura da Vinha da Ilha do Pico* (POOPVIP)⁷⁴: relativamente à zona costeira incluída na área de intervenção deste instrumento de gestão territorial vigoram não apenas as disposições (legais e/ou regulamentares) aplicáveis, em geral, à orla marítima, mas também as proibições e condicionamentos emergentes do Plano (cf., em especial, artigos 25.º e seguintes, do *Regulamento do POPVIP*).

Em segundo lugar, merecem destaque, também como modalidade dos planos especiais de ordenamento do território, os *planos de ordenamento dos estuários*. Instituídos pela *Lei da Água*, estes planos foram disciplinados pelo Decreto-Lei n.º 129/2008, de 21 de julho. Visam a proteção das águas dos estuários, leitos e margens e dos ecossistemas que as habitam, assim como a valorização ambiental, social, económica e cultural da orla terrestre envolvente e de toda a área de intervenção do plano. Têm por objeto o estuário – constituído pelas águas de transição e pelos seus leitos e margens – e a orla estuarina, a qual corresponde a uma zona terrestre de proteção cuja largura é fixada na Resolução do Conselho de Ministros que aprovar o plano de ordenamento dos estuários, até ao máximo de 500 metros, contados a partir da margem (cf. artigos 22.º da *Lei da Água*, e 3.º, n.ºs 1 a 3, do Decreto-Lei n.º 129/2008). Atento o disposto no Anexo I do citado Decreto-Lei n.º 129/2008 – o qual identifica, para efeitos do n.º 5 do artigo 3.º, quais os estuários que serão objeto de um plano de ordenamento de estuário (estuários dos rios Douro, Vouga, Mondego e Tejo) –, estes instrumentos de gestão territorial não possuem relevo na RAA.

46

A modalidade mais importante de planos especiais de ordenamento do território que visa a proteção e a valorização da faixa costeira é, inquestionavelmente, constituída pelos *planos de ordenamento da orla costeira* (POOC).

⁷⁴ Aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2006/A, de 13 de julho.

De facto, uma parte da faixa costeira, com a extensão definida no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 302/90, é, atualmente, objeto de uma planificação territorial especial, através dos POOC. Estas figuras planificadoras são, como se referiu, uma modalidade de *planos especiais de ordenamento do território* (cf. artigos 33.º da LBOTU e 42.º, n.º 3, do RJIGT), que têm por objeto as águas marítimas costeiras e interiores e respetivos leitos e margens, com faixas de proteção a definir no âmbito de cada plano, nos termos do respetivo regime jurídico, constante do já citado Decreto-Lei n.º 159/2012⁷⁵.

Os POOC têm como principal preocupação proteger os recursos naturais de zonas especialmente sensíveis, como são o litoral e a orla costeira, zonas essas que se caracterizam por uma elevada vulnerabilidade ambiental (resultante, sobretudo, do fenómeno da erosão costeira) e por uma grande diversidade de usos, com especial destaque para as atividades económicas ligadas ao turismo, ao recreio e ao lazer. Tais instrumentos de planificação territorial têm os objetivos previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 159/2012, entre os quais se destacam a fruição pública em segurança do domínio público marítimo e a valorização dos recursos da orla costeira [n.º 1, alíneas *a*) e *c*)], bem como o estabelecimento do regime de gestão sustentável da orla costeira e a promoção da respetiva sustentabilidade, a compatibilização dos usos e atividades a desenvolver nesta área, a valorização, qualificação e classificação das praias e a garantia da articulação entre os diversos instrumentos de gestão territorial aplicáveis [n.º 2, alíneas *a*), *b*), *c*), *e*), *f*) e *i*)].

Os POOC – que, entre o mais, concretizam os princípios a observar na ocupação, uso e transformação da *zona terrestre de proteção* (cf. artigo 8.º), *d*, e que consistem na limitação, condicionamento e proibição de certos usos do solo, designadamente a

⁷⁵ Atente-se, porém, em que os POOC atualmente vigor foram aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de agosto; aliás, o Decreto-Lei n.º 159/2012, apesar de expressamente revogar o Decreto n.º 159/2012, não deixa de salvaguardar a vigência dos POOC já elaborados [cf. artigo 26.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, respetivamente]. Cf. também a Portaria n.º 797/96, de 30 de dezembro, que aprovou as normas técnicas de referência a observar na elaboração dos planos de ordenamento da orla costeira.

edificação⁷⁶ — contêm prescrições que *prevalecem* sobre os planos intermunicipais de ordenamento do território, quando existam, e sobre os planos municipais de ordenamento do território (cf. artigos 10.º, n.º 4, da LBOTU, e 24.º, n.º 4, e 49.º do RJIGT). O princípio da *superioridade hierárquica* dos POOC em relação aos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território — que é pautado pelo princípio mais exigente da *conformidade*⁷⁷ — surge explicitado nos próprios Regulamentos dos POOC atualmente em vigor.

A legislação da República sobre os POOC constitui objeto de adaptação para a RAA mediante o Decreto Legislativo Regional

⁷⁶ Sublinhe-se que as proibições, restrições e condicionamentos ao uso, ocupação e transformação dos solos abrangidos pela *zona terrestre de proteção* do POOC não conferem, por via de regra, ao respetivo proprietário um direito de indemnização. Com efeito, as proibições (designadamente a proibição de construção), restrições ou condicionamentos à utilização daqueles solos são, em geral, como salienta a doutrina e a jurisprudência germânicas, uma mera consequência da *vinculação situacional* (*Situationsgebundenheit*) da propriedade que incide sobre os solos incluídos na *zona terrestre de proteção*, isto é, um simples produto da especial situação factual destes, da sua inserção na natureza e na paisagem e das suas características intrínsecas. Noutros termos, aquelas proibições, restrições e condicionamentos às possibilidades de utilização dos solos são *iminentes* à sua especial situação factual, constituindo, por isso, como que um ónus (*Belastung*) que incide sobre aqueles terrenos. Daí que o POOC, ao receber ou ao dar guarida às referidas proibições, restrições e condicionamentos, não faça mais do que *evidenciar* uma limitação inerente à propriedade que incide sobre os solos e a concretizar a sua *vinculação situacional*. Ao proceder assim, o POOC está a *definir o conteúdo e limites* do direito de propriedade e não a consagrar qualquer *expropriação* que reclame uma indemnização (cf., por todos, F. OSSENBÜHL, *Staatshaftungsrecht*, 4.ª ed., Beck, München, 1991, p. 146 e 147; F. Alves CORREIA, *O Plano...*, cit., pp. 320-324, e *Manual...*, vol. I, cit., pp. 291-294, e 816-822).

Todavia, no caso de existirem licenças ou admissões de comunicações prévias de operações urbanísticas no momento da entrada em vigor do POOC e este as afetar, revogando-as ou fazendo-as caducar, então, nessas situações, estamos perante verdadeiras *expropriações do plano*, devendo ser acompanhadas de indemnização. É o que resulta claramente do artigo 18.º, n.º 2, da LBOTU e do artigo 143.º do RJIGT. É esta também a solução sedimentada na jurisprudência do Tribunal Constitucional, designadamente nos Acórdãos n.ºs 329/99 e 517/99 (in: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 44.º vol., 1999, pp. 129 e ss., e pp. 89 e ss., respetivamente). Cf., por todos, F. Alves CORREIA, *Manual...*, vol. I, cit., pp. 173-175, 2 764-790.

⁷⁷ Cf. F. Alves CORREIA, *Manual...*, vol. I, cit., pp. 515 e 516.

n.º 18/98/A, de 9 de novembro⁷⁸, o qual disciplina, em especial, questões de natureza orgânica, esclarecendo quais os órgãos regionais com competências na matéria, na senda do disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 309/93.

Em termos materiais, a elaboração dos POOC está ainda enquadrada pela já citada Resolução n.º 138/2000, de 17 de agosto, que as linhas de orientação relativas a intervenções no litoral. Este diploma, além de enfatizar o relevo das figuras planificatórias ora em análise, estabelece um conjunto de orientações de referência a observar por aqueles instrumentos de gestão territorial, entre os quais assumem relevância o equilíbrio pretendido entre as vertentes ambiental e sócio-económica (mas não desprezando também o vetor cultural), alcançado pela defesa da salvaguarda e valorização ambiental e pela promoção do desenvolvimento sustentável na gestão dos recursos da zona costeira. Por outro lado, e à luz das assinaladas relações entre estes planos especiais e os planos municipais de ordenamento do território, defende-se a prévia identificação de pontos eventualmente conflitantes, com o propósito de desenvolver soluções de consenso e compatibilização entre eles. Na sequência da fixação destas linhas de orientação, a Resolução n.º 139/2000, de 17 de agosto⁷⁹, mandou proceder à elaboração dos POOC das ilhas de Santa Maria, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, Flores e Corvo.

Atualmente, na RAA, encontram-se em vigor dez POOC:

- POOC da Ilha de Santa Maria, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 15/2008/A, de 25 de junho;
- POOC Troço Feteiras-Fenais da Luz-Lomba de São Pedro (Ilha de São Miguel), aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2005/A, de 17 de fevereiro;
- POOC da Costa Sul da Ilha de São Miguel, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 29/2007/A, de 5 de dezembro; este POOC esteve parcialmente suspenso pelo

⁷⁸ Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/2011/A, de 30 de maio.

⁷⁹ Alterada pelas Resoluções n.ºs 116/2006, de 21 de setembro, e 41/2009, de 2 de março.

Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2009/A, de 16 de dezembro⁸⁰, entre 17 de dezembro de 2009 e 16 de dezembro de 2011 (cf. artigo 4.º do último diploma citado);

- POOC da Ilha Terceira, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2005/A, de 15 de fevereiro;
- POOC da Ilha Graciosa, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2008/A, de 25 de junho;
- POOC da Ilha de São Jorge, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2005/A, de 16 de outubro;
- POOC da Ilha do Pico, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2011/A, de 23 de novembro;
- POOC da Ilha do Faial, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2012/A, de 3 de setembro;
- POOC da Ilha das Flores, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2008/A, de 26 de novembro;
- POOC da Ilha do Corvo, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2008/A, 25 de junho.

Também os planos municipais de ordenamento do território (que se desdobram em planos diretores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor) contêm disposições que visam a proteção da zona costeira, mas limitam-se, a maioria das vezes, a receber e a condensar disposições constantes de planos hierarquicamente superiores, como aqueles que foram indicados anteriormente.

A importância da proteção e valorização das áreas que integram a orla costeira reflete-se, por último, no facto de as mesmas constituírem um “interesse público com expressão territorial”, cuja *identificação e harmonização* com outros interesses públicos com repercussão espacial devem ser realizados pelos instrumentos de gestão territorial [cf. artigos 8.º, 9.º e 12.º, n.º 2, alínea *a*), do RJIGT].

A multiplicidade de planos territoriais que incidem sobre a

⁸⁰ A suspensão do plano fundamentou-se na necessidade de depósito das terras sobranes da obra de construção de uma infraestrutura rodoviária regional (eixo sul da concessão SCUT da Ilha de São Miguel), numa área de 180 000 m², correspondente a uma plataforma sobranceira à arriba costeira e a um vale da linha de água, na freguesia de Água de Pau.

zona costeira e que visam a sua proteção e valorização coloca um complexo problema, que é o da *conjugação* ou *harmonização* entre as respetivas normas, de modo a evitar o aparecimento de *conflitos*, de *colisões* ou de *antinomias* entre elas.

O ordenamento jurídico urbanístico português previu um conjunto de *princípios regentes* das relações entre as normas dos planos (o *princípio da hierarquia*, não de forma *rígida*, mas de forma *flexível* ou *mitigada*, o *princípio da contracorrente* e o *princípio da articulação*), disciplinou uma complexa trama de relações entre vários tipos de planos territoriais, lançou mão de um conjunto de *instrumentos* ou *mecanismos de prevenção* dos conflitos ou de colisões de normas dos planos e criou um meio de resolução das *colisões* das mesmas normas (traduzido na cominação com a sanção da *nulidade* dos planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser *compatíveis* ou *conformes*, e abrindo, conseqüentemente, a *via* da sua impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos). Além disso, através da aprovação do PNPOP, o legislador pretendeu criar um *instrumento de coerência e harmonia* entre todo o sistema de planeamento territorial.

Todavia, a realidade é muito complexa e não deixam de surgir, na prática, com alguma frequência, situações de incoerência, de desarticulação e mesmo de colisão entre disposições de vários planos que abrangem a mesma área, *in casu*, a zona costeira⁸¹.

5. Risco e sustentabilidade da zona costeira

A gestão do risco e a garantia da sustentabilidade da orla costeira constituem uma das tarefas mais complexas do Direito Administrativo, em geral, e do Direito do Ambiente, em especial, atenta a multiplicidade e a variedade das situações “arriscadas”

⁸¹ Sobre as relações entre os vários planos e a conjugação ou harmonização entre as respetivas normas, cf. F. Alves Correia, *Manual...*, cit., vol. I, pp. 496-530, e «O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo em Portugal: Os Grandes Desafios do Futuro», in: *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 64, 2006, pp. 16-19.

neste horizonte, bem como o grau de incerteza coenvolvido⁸².

O estudo dos regimes das zonas costeiras envolve uma ineliminável dimensão jurídico-ambiental. Nessa medida, a tutela das águas e dos terrenos conexos representa, de imediato, uma das matérias sobre a qual reflete a *Lei de Bases do Ambiente* (LBA)⁸³. Visando concretizar o direito ao ambiente e à qualidade de vida, este diploma qualifica a água como componente ambiental natural [cf. artigo 6.º, alínea c)]; para este efeito, a LBA esclarece quais as categorias de águas abrangidas – entre as quais se destacam, da nossa perspectiva interessada, as águas marítimas interiores, as águas marítimas territoriais e as águas marítimas da zona económica exclusiva, às quais se adicionam toda a orla costeira, os fundos marinhos interiores, a plataforma continental e os fundos da zona económica exclusiva [cf. artigo 10.º, n.º 1, alíneas c), d) e e), e n.º 2]. Ora, uma das medidas específicas que a LBA prevê em matéria de água consiste precisamente no estabelecimento de uma faixa de proteção ao longo da orla costeira [cf. artigo 10.º, n.º 3, alínea c)].

Nesta linha, a *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*⁸⁴ conjuga a política de conservação da natureza com a gestão do território e com as políticas sectoriais de incidência territorial, visando a articulação entre ambiente e urbanismo e a tutela de valores constitucionais (entre os quais, o património natural), designadamente no âmbito da elaboração e implementação dos POOC (cf., *supra*, 4.2.) – articulação essa considerada indispensável a intervenção coerente de efetiva defesa da costa e qualificação do litoral. Refletindo sobre o âmbito de possibilidades destas ações, a *Estratégia* identifica como medidas prioritárias a recuperação das arribas litorais e dos ecossistemas dunares, o combate à erosão, a recarga e valorização das praias, a salvaguarda e requalificação de zonas estuarinas e lagunares, a consideração

⁸² Neste sentido, cf. já Carla Amado GOMES/Heloísa OLIVEIRA, «E Um Dia a Falésia Veio Abaixo... Risco de Erosão da Orla Costeira, Prevenção e Responsabilização», in: *Revista do CEDOUA*, n.º 24, 2009, p. 15.

⁸³ Lei n.º 11/87, de 7 de abril, alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro.

⁸⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de outubro.

rigorosa dos valores ambientais no desenvolvimento da política de extração de inertes, a conclusão e plena implementação dos POOC, a avaliação da capacidade de carga das zonas litorais, a consideração da Carta de Risco do Litoral, a inventariação das áreas críticas em termos do património geológico e paleontológico e da biodiversidade, o controlo e erradicação da flora exótica invasora dos cordões dunares e arribas e o reforço da fiscalização. Intimamente associada à gestão do território terrestre da orla costeira encontra-se a gestão dos ecossistemas marinhos: neste plano, a *Estratégia* tem como objetivos aprofundar o conhecimento sobre os ecossistemas marinhos, promover a utilização sustentável dos seus recursos e assegurar a sua salvaguarda, garantir a segurança e o controlo do tráfego marítimo e das demais atividades económicas no mar territorial e na zona económica exclusiva, e aperfeiçoar os planos de contingência ou de emergência em caso de acidente, em especial no caso de poluição por hidrocarbonetos.

Os imperativos ambientais e a garantia da sustentabilidade da zona costeira são, em especial, garantidos, pelo Decreto-Lei n.º 108/2010, de 13 de outubro⁸⁵, que operou a transposição para o ordenamento jurídico nacional da *Diretiva-Quadro Estratégia Marinha*. Se, a nível nacional, a coordenação da aplicação do Decreto-Lei n.º 108/2010 pertence à Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (cf. artigo 4.º, n.º 1), já a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4.º estabelece que a coordenação da aplicação deste diploma na RAA cabe ao departamento da administração pública regional com competência na área do ambiente e assuntos do mar (atualmente, a Secretaria Regional dos Recursos Naturais), ao qual se encontra igualmente cometida a tarefa elaborar a estratégia marinha para a subdivisão dos Açores⁸⁶.

Um dos eixos de tal estratégia passa certamente pela criação do *Parque Marinho do Arquipélago dos Açores* (PMA), incluído na Rede Regional de Áreas Protegidas [cf. artigo 8.º, alínea *b*), do Decreto

⁸⁵ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 201/2012, de 27 de agosto, e 136/2013, de 7 de outubro.

⁸⁶ Cf. o documento de trabalho disponível em <http://servicos.sram.azores.gov.pt/grastore/DRAM/DQEM/DQEM-Introducao.pdf>, janeiro 2014.

Legislativo Regional n.º 15/2007/A, de 25 de junho]. Nos termos do artigo 10.º do último diploma citado, o PMA é constituído pelas áreas marinhas classificadas, que integram uma única unidade gestão e se situam para além do limite exterior do mar territorial, visando assegurar a manutenção e preservação da biodiversidade marinha e a adoção de medidas de proteção, valorização e uso sustentado dos recursos marinhos, através da integração harmoniosa das atividades humanas e estudos científicos. Coube ao Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, de 11 de novembro, estruturar o PMA: aquele diploma define quais as áreas que integram o PMA, estabelece as normas dirigidas às respetivas proteção e valorização, e consagra as disposições atinentes à gestão, concretizando a estrutura orgânica já constante dos artigos 29.º e seguintes do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A.

Se atentarmos agora sobretudo na parte terrestre da orla costeira, o já citado Decreto-Lei n.º 159/2012 constitui igualmente um diploma determinante nesta área, promovendo uma articulação entre medidas de prevenção de risco e (auto-)responsabilização dos cidadãos. Neste horizonte, prevê-se a necessidade de efetuar a avaliação e monitorização das situações de risco no litoral (suportada em programas ajustados ao contexto geológico e morfológico, e aos padrões de ocupação da orla costeira), bem como de definir e implementar, até ao início da época balnear, as respetivas medidas de mitigação e controlo – tarefas que, na RAA, cabem à DRAM e às capitánias dos portos⁸⁷ (cf. artigo 10.º). Todavia, a prevenção de riscos não depende apenas da atuação dos órgãos públicos (através da adoção das medidas citadas e do reforço – também pressuposto pelo Decreto-Lei n.º 159/2012 – da informação pública de sinalização de faixas e áreas de risco – cf. artigos 13.º e seguintes⁸⁸), mas, diversamente, exige um compor-

⁸⁷ As capitánias dos portos são, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, os órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima.

⁸⁸ Nos termos do n.º 5 do artigo 16.º, os modelos de placas a utilizar seriam aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território. Até ao momento, não foi aprovada

tamento racional e responsável dos cidadãos, que devem respeitar a sinalética e as barreiras de proteção (cf. artigo 16.º), bem como as regras atinentes à circulação de veículos motorizados (cf. artigo 17.º e Decreto-Lei n.º 218/95, de 26 de agosto).

Por este motivo, uma das preocupações fundamentais do Decreto-Lei n.º 159/2012 consiste na consagração de um regime de fiscalização (que, na RAA, se encontra cometida à DRAM, às autoridades marítimas e portuárias, às autarquias locais e às autoridades policiais) e sanção aplicável à circulação de veículos motorizados em praias e demais zonas da orla costeira, bem como às infrações praticadas pelos utilizadores relativamente a sinalética e barreiras de proteção (cf. artigo 18.º e seguintes): a estes preceitos presidiu a dupla intencionalidade de unificação (codificação) das disciplinas jurídicas e de agravamento das sanções.

A conjugação das preocupações com os riscos potenciados pela progressiva degradação da orla costeira e com a salvaguarda dos bens e, sobretudo, da integridade (ou mesmo da vida) das populações encontra projeções nas medidas de Salvaguarda Habitacional em Zonas de Risco, as quais implicam, nos termos do Plano Anual Regional para 2014, a realização de operações de realojamento de agregados familiares a residir em zonas de risco, nomeadamente falésias e orla costeira, diretamente ou através de contratos ARAAL⁸⁹ (e, por conseguinte, no quadro de uma cooperação entre a Região e as autarquias locais) celebrados com os municípios de Ponta Delgada, Lagoa, Ribeira Grande, Vila Franca do Campo, Povoação, Nordeste, Angra do Heroísmo e Praia da Vitória.

A tutela jurídica da orla costeira encontra-se igualmente garantida no regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (AIA). Assim, encontramos projetos que, nos termos e condicionamentos previstos pelo n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, se encontram sujeitos a AIA e que se relacionam (direta ou indiretamente) com a zona costeira: conside-

este regulamento. Cf., em matéria de sinalização das zonas de risco da orla costeira, o Despacho do INAG n.º 21/2010, de 19 de maio.

⁸⁹ Sobre a cooperação técnica e financeira entre a Administração regional e a Administração Local, cf. Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto.

rem-se, *v. g.*, a construção de portos comerciais, cais para carga ou descarga com ligação a terra e portos exteriores (excluindo os cais para *ferry-boats*); a recuperação de terras ao mar; a extração de minerais, incluindo inertes, por dragagem marinha; ou a construção de marinas, portos de recreio e docas.

O regime da AIA (embora no horizonte da legislação europeia e nacional anterior) constituiu objeto de adaptação à RAA, mediante a emanação do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2010/A, de 15 de novembro. Também este diploma sujeita, no n.º 1 do artigo 16.º, a AIA um conjunto de projetos com atinências à zona costeira: construção de portos comerciais, cais para carga ou descarga com ligação a terra e portos exteriores (excluindo os cais para *ferry-boats*); aterros costeiros e recuperação de terrenos ao mar; extração de minerais e rochas, incluindo areias e lodos e hidratos de metano, dos fundos marinhos; extração de inertes para construção ou aterro por dragagem dos fundos marinhos até 3 milhas da costa, incluindo a dragagem de areias; aproveitamento da energia das ondas, das marés ou da entalpia das águas marinhas; e obras marítimas.

6. Aproveitamento de recursos da zona costeira; em especial, a utilização privativa dos recursos hídricos

A polissemia do vocábulo «recursos» – quando se refere às riquezas, aos dons, aos bens ou aos meios⁹⁰ – ilustra com clareza o conjunto heterogêneo aqui abrangido, identificado pela nota comum da conexão com o mar⁹¹. Um conceito com tal amplitude revela-se, contudo, imprestável para uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos de aproveitamento dos recursos naturais provenientes da orla costeira. Também não constituem um arrimo determinante as noções legais que, quando surgem, são teleolo-

⁹⁰ Cf. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, tomo V, Círculo de Leitores, Lisboa, 2003, p. 3115

⁹¹ Atente-se, *v. g.*, no disposto na ENGIZC, que contempla como recursos da zona costeira o património natural e paisagístico e o património histórico-cultural.

gicamente orientadas em função dos particulares regimes a que se reportam. Assim, *v. g.*, para efeitos de indagação dos recursos naturais da orla costeira não estão apenas em causa os «recursos marinhos», na aceção da alínea *b*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de julho (fixa o quadro legal regulamentador do exercício da pesca e das culturas marinhas em águas sob soberania e jurisdição portuguesas)⁹², que os identifica com “as espécies marinhas disponíveis para exploração durante a sua vida nos oceanos, mares, estuários, rias, lagoas costeiras e rios”. Como não se trata apenas dos “recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos (...) incluindo os nódulos polimetálicos”, a que se reporta a alínea *a*) do artigo 133.º da CDM (atínente aos recursos extraídos da Área), ou dos “recursos naturais”, no sentido de “recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias”, a que se refere o n.º 4 do artigo 77.º da CDM (concernente aos direitos de exploração dos Estados relativamente aos recursos naturais da plataforma continental).

Sem prejuízo do carácter parcelar das noções constantes dos citados instrumentos normativos, também não pretendemos reportar-nos a todas as utilidades proporcionadas pelo (ou que, de alguma forma, contendem com o) solo, águas e subsolo da orla costeira (*v. g.*, ao nível do turismo, náutica de recreio, portos, transportes marítimos, investigação científica), mas apenas às atividades dirigidas ao aproveitamento direto dos bens oferecidos, direta ou indiretamente⁹³, pela Natureza, quer estejam em causa recursos vivos (como a fauna e a flora marinhas), quer recursos não vivos (como os recursos hídricos – aqui incluídos a água e os terrenos conexos – e os recursos geológicos). Não ignoramos que, ainda assim, a *intensio* da noção permite incluir uma diversidade tal de recursos que conduz à heterogeneidade das formas de aproveitamento, que envolvem des-

⁹² Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 218/91, de 17 de Junho, e 383/98, de 27 de Novembro.

⁹³ Eis o que sucede com a produção de eletricidade a partir da energia das ondas, cuja geração pressupõe o exercício de uma ação humana sobre as águas, pelo que apenas de forma indireta constitui um bem oferecido pela Natureza.

de a mera utilização (por exemplo, ocupação de terrenos do domínio hídrico para a instalação de apoios de praia) ao desenvolvimento de atividades extrativas – dirigidas (como acontece com a pesca) ou não (como sucede, paradigmaticamente, com os recursos geológicos) à apropriação desses recursos.

6.1. O regime da utilização de recursos hídricos

Em matéria de utilização dos recursos hídricos, a *Lei da Água* surge complementada por um outro diploma – o Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio⁹⁴, este último regulamentado pela Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro; na RAA, a regulamentação do regime jurídico dos recursos hídricos é efetuada pela Portaria (regional) n.º 67/2007, de 15 de outubro.

A inteção do sentido da utilização dos recursos hídricos como forma de aproveitamento dos recursos naturais da orla costeira pressupõe o esclarecimento de dois pontos iniciais: a natureza jurídica dos recursos hídricos (e, por conseguinte, do regime a que se encontram submetidos) e o tipo de utilização aqui envolvida.

A resposta ao problema da natureza dos recursos hídricos e, sobretudo, ao regime jurídico (domínio público/domínio privado) a que os mesmos se encontram submetidos não assume carácter unívoco; por outras palavras, e apesar da tendência para um tratamento unificador, persistem ainda distinções relacionadas com o estatuto dos recursos hídricos e, por inerência, com a respetiva titularidade. Se se quiser adotar uma visão necessariamente esquemática, poder-se-á afirmar que a tradicional dicotomia de titularidades (pública e privada) implica uma dualidade de regimes jurídicos: um regime de direito público (correspondente ao conteúdo do estatuto da dominialidade) e um regime de direito privado (definido pelo Código Civil). Como resulta das considerações já tecidas (cf. *supra* 1.), quando nos reportamos aos recursos hídricos da

⁹⁴ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 391-A/2007, de 21 de dezembro, 93/2008, de 4 de junho, 107/2009, de 15 de maio, 245/2009, de 22 de setembro, 82/2010, de 2 de julho, e pela Lei n.º 44/2012, de 29 de agosto.

orla costeira, não persistem dúvidas de que estão essencialmente⁹⁵ em causa águas e terrenos integrados no domínio público marítimo, tal-qualmente o mesmo surge delineado no artigo 3.º da Lei n.º 54/2005: águas costeiras e territoriais e águas interiores sujeitas à influência das marés, bem como os respetivos leitos e margens, e os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva.

No que tange à segunda questão, já atrás avançámos que o nosso âmbito temático postula a utilização *privativa* de recursos hídricos, visto que a utilização comum comporta apenas funções de recreio, estadia e abeberamento (cf. artigo 58.º da *Lei da Água*), não abrangendo utilizações destinadas a rentabilizar as águas e os terrenos do domínio público marítimo. O regime jurídico da utilização privativa dos recursos hídricos dominiais encontra-se plasmado nos artigos 60.º e seguintes da *Lei da Água* e no já citado Decreto-Lei n.º 226-A/2007. De acordo com estes diplomas, e em consonância com a teoria geral do domínio público, o uso privativo exige a outorga pela Administração de um título, em contrapartida do qual é devido o pagamento de uma taxa.

Embora o artigo 56.º da *Lei da Água* sujeite a título de utilização todas as atividades que tenham um *impacte significativo no estado das águas*⁹⁶, a natureza do mesmo varia em função da condição jurídica (pública ou privada) dos recursos, assim como da maior ou menor precariedade exigida ou pressuposta pelo tipo de utilização em causa ou de atividade desenvolvida sobre os recursos hídricos na sua relação com a necessidade de proteção ambiental. Assim, o legislador distingue entre *licença* (ato administrativo) e *concessão*

⁹⁵ Mas não exclusivamente: o conceito amplo de «orla costeira» que perfilhámos (cf., *supra*, I, 2) permite, quanto à porção do território situada aquém da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais, a inclusão no mesmo de terrenos não integrados no domínio público marítimo.

⁹⁶ O «impacte significativo sobre o estado da água» é definido pelo legislador como “o resultado de uma atividade humana que cause uma alteração no estado das águas, ou coloque esse estado em perigo ou que preencha os requisitos definidos para o efeito pelos organismos competentes para a gestão das águas” [artigo 4.º, alínea *dd*], da *Lei da Água*].

(contrato administrativo)⁹⁷, quando se trata de recursos hídricos dominiais, e *autorização*, nos casos de utilização de recursos hídricos particulares. A previsão de diferentes títulos de utilização dos recursos hídricos dominiais em função do tipo de uso visado pelo particular – licença/ato administrativo e concessão/contrato administrativo – decorre de uma ponderação legislativa que pesa o impacto sobre o estado da água da atividade a desenvolver pelo particular e a estabilidade necessária a esse desenvolvimento.

Para além da (não desprecienda) diferença formal, em termos de efeitos, a relevância da distinção entre licença e concessão reside precipuamente na maior ou menor estabilidade (em termos temporais) da posição jurídica do titular do uso privativo: se à constituição de um uso privativo a favor do particular através de ato administrativo («licença», na terminologia legal) está associada uma maior precariedade, a posição do concessionário surge dotada de maior estabilidade quando está em causa um contrato administrativo de concessão. Todavia, o facto de o legislador prever genericamente, no caso de extinção da concessão por necessidade de maior proteção dos recursos hídricos ou por alteração de circunstâncias, o ressarcimento do detentor do título de utilização (qualquer que ele seja) pelo valor dos investimentos realizados (em ações que permitiriam a fruição do direito do titular) mas ainda não amorti-

⁹⁷ Atente-se em que o legislador mobiliza impropriamente o vocábulo «licença» para se reportar ao ato administrativo que confere ao particular o direito de uso privativo do domínio público, o qual se identifica, em rigor, com uma concessão: através da outorga de um título jurídico-público, a entidade administrativa titular do bem dominial (ou, na sua vez, a entidade que detém a respetiva gestão) cria *ex novo* na esfera jurídica do particular o direito de aproveitar de forma exclusiva as utilidades proporcionadas por um bem público, em vista da prossecução de um determinado fim (com maior ou menor densificação dos restantes poderes que lhe cabem). Cf. Ana Raquel MONIZ, *O Domínio...*, cit., pp. 322 e ss., «Energia...», cit., pp. 37 e s., e «A Concessão...», cit., pp. 322 e ss.. Para esta posição já tinham propendido, Afonso QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, vol. II, polic., Coimbra, 1959, pp. 26 e s.; Rogério SOARES, *Direito Administrativo*, polic., Coimbra, 1978, pp. 108 e 110; mais recentemente aderiu também F. Alves CORREIA, «A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Breves Notas sobre o Regime Jurídico de um Instrumento de Valorização e Rentabilização dos Bens Dominiais», in: *Direito e Justiça*, vol. especial, 2005, pp. 105 e s..

zados atenua, de alguma forma, esta diferença [artigos 69.º, n.º 7, da *Lei da Água*, e 28.º, n.º 1, alínea *b*), e 32.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007]; permanece, porém, a disparidade quanto à duração máxima do título: dez anos, no caso das licenças (artigo 67.º, n.º 2, da *Lei da Água*), e setenta e cinco anos, quanto às concessões (artigos 68.º, n.º 6, da *Lei da Água*, e 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007). Por outro lado, e da perspetiva do procedimento tendente à outorga dos títulos, a lei procurou estabelecer alguma unidade quanto à sujeição dos mesmos à concorrência, mediante a submissão a concurso da atribuição não só das concessões, mas também das licenças relativas às utilizações mais relevantes da ótica do respetivo impacto sobre o estado dos recursos hídricos (cf. artigos 21.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007)⁹⁸.

Relacionando esta disciplina jurídica com a temática do aproveitamento dos recursos hídricos da orla costeira, temos que as diversas utilizações supramencionadas não se encontram submetidas ao mesmo regime jurídico, porquanto algumas delas pressupõem a atribuição de uma licença [*v. g.*, a implantação de apoios de praia ou a extração de inertes – cf. artigo 60.º, n.º 1, alíneas *e*) e *o*), da *Lei da Água*, respetivamente], enquanto outras carecem da celebração de um contrato de concessão (*v. g.*, a instalação e exploração simultânea de apoios de praia – cf. artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007).

Sucedem, porém, que nem sempre as atuações que o particular pretende exercer sobre os bens dominiais assumem uma configuração simples, como a pressuposta pelos diplomas legais. Com efeito, quer os casos cobertos pelos artigos 60.º e 61.º da *Lei da Água*, quer as hipóteses contempladas nos artigos 19.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 não consubstanciam senão situações abstratamente idealizadas pelo legislador em termos estanques.

⁹⁸ Sobre o procedimento da outorga dos títulos de utilização privativa dos recursos hídricos, cf. Ana Raquel MONIZ «Contrato Público e Domínio Público: Os Contratos sobre o Domínio Público à Luz do Código dos Contratos Públicos e da Nova Legislação sobre o Domínio Público», in: Pedro GONÇALVES (org.), *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 869 e ss., «Energia...», cit., pp. 41 e ss., e «Energia e Fontes Renováveis: A Produção de Energia Elétrica a Partir de Recursos Hídricos Revisitada» (no prelo).

Pode, por isso, acontecer, que a utilização desejada pelo particular não se integre apenas numa das alíneas prefiguradas pela lei, mas antes revestir uma complexidade tal que exige a convocação de tipos diversos de utilização dos recursos hídricos dominiais, que, quando considerados isoladamente, convocavam também plúrimos títulos de utilização com naturezas jurídicas também diferentes. Os projetos mais complexos, que envolvem utilizações sujeitas, no todo ou em parte, a concessão, encontram-se submetidos a este último regime, sem prejuízo da observância dos requisitos substanciais específicos de todas as utilizações (cf. artigos 60.º, n.º 2, da *Lei da Água*, e 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007)⁹⁹. De ambos os preceitos citados decorre que: (a) nas hipóteses em que o particular pretenda desenvolver uma atividade que pressuponha diversas utilizações do domínio hídrico, são as mesmas tituladas por um único título; (b) se às utilizações, individualmente consideradas, couberem títulos de natureza jurídica diferente (licença e concessão), o título a atribuir consiste na concessão; (c) a unidade do título tem como pressuposto a complementaridade e a imbricação entre as utilizações pressupostas, quer dizer, a unidade do título encontra-se justificada pela unidade da atividade (alcançada, *n. g.*, pela unidade do fim ou pela concretização de um projeto global). Nos casos subjacentes ao n.º 2 do artigo 60.º da *Lei da Água* e ao n.º 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, existe, pois, uma *unidade formal*, quanto ao título de utilização, a qual verte, em seguida, consequências sobre outros aspetos do regime *formal*

⁹⁹ Como é óbvio, a unidade do título (concessório) postulada por estes preceitos não se pode verificar se se pretender a utilização de recursos hídricos dominiais e privados, já que tal unidade se reporta apenas dicotomia licença/concessão, não abrangendo as utilizações sujeitas a autorização. Por outro lado, e mesmo tratando-se de recursos hídricos dominiais, não podem os mesmos pertencer a entidades públicas diferentes (*n. g.* Estado e municípios, quando estejam em causa recursos integrados no domínio público hidráulico). Em suma, a equação do problema da unidade do título de utilização demanda que estejam em causa recursos hídricos que revistam a mesma natureza e que se encontrem na titularidade da mesma entidade. O facto de, neste momento, nos referirmos tão-só aos recursos hídricos incluídos no domínio público marítimo permite dar por verificadas aquelas duas condições: trata-se de bens que consubstanciam (todos eles) domínio público do Estado (cf. artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 54/2005).

da utilização privativa dos recursos hídricos dominiais (como sucede, exemplarmente, a nível procedimental, porquanto a outorga de um único título carece do desencadeamento de um único procedimento), mas que não envolve uma unidade *material* (não podendo ficar precludidas as exigências substanciais consagradas pelo legislador a propósito de cada uma das utilizações, visto que, ao contrário dos aspetos formais, tais exigências se destinam à tutela dos recursos hídricos e à defesa do domínio público).

A atual escassez de recursos hídricos não se satisfaz apenas com a ponderação levada a cabo pelos órgãos da Administração no momento de decidir sobre a atribuição aos particulares de usos sobre parcelas do domínio hídrico: daí a necessidade sentida pelo legislador de equacionar uma ordem de preferências de usos (artigo 64.º da *Lei da Água*), privilegiando quer o interesse público do abastecimento populacional, quer o interesse público da proteção dos recursos¹⁰⁰ – sem prejuízo da consideração de que podem coexistir aproveitamentos diferentes sobre os mesmos recursos hídricos. Criando um conjunto de critérios orientadores da ação administrativa na atribuição de títulos de utilização, a *Lei da Água* restringe a discricionariedade de apreciação das entidades competentes para conferir usos privativos, que devem agora ter em conta, em caso de conflito de usos, não só os novos pedidos de títulos de utilização como os títulos de utilização em vigor que possam ser revogados.

Destarte, e com o objetivo assumido de assegurar a coerência e a transparência na aplicação do regime da utilização dos recursos hídricos, assume-se como elemento fundamental para o funcionamento das citadas previsões legislativas o *Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos*, instituído pelo artigo 87.º da *Lei da Água*, com o propósito de assegurar a gestão integrada das informações sobre as águas, incluindo a sua recolha, organização, tratamento, arquivamento e divulgação, cuja instituição e atualização competem à *Agência Portuguesa do Ambiente* [artigos 8.º,

¹⁰⁰ A indicação e a ordenação dos usos constituem igualmente elementos decisivos no ordenamento e planeamento dos recursos hídricos – sobre esta matéria, *v.* artigos 14.º, n.º 1, 20.º, n.º 2, alínea *b*), 21.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*), e 24.º, n.º 1, alínea *b*), todos da *Lei da Água*.

n.º 2, alínea *k*), da *Lei da Água*]. Um dos conteúdos abrangidos pelo mencionado *Sistema* consiste justamente nas utilizações dos recursos hídricos [cf. artigo 87.º, n.º 3, alínea *b*), da *Lei da Água*], onde figurará o registo e caracterização sumária de todos títulos, contendo os direitos e obrigações dos utilizadores e os critérios legais da emissão e fiscalização da utilização. Para este efeito, o registo e a comunicação dos títulos de utilização devem ser efetuados, antes da respetiva emissão, nos termos dos n.ºs 3 e 6 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 (ainda que estas disposições se destinassem a operacionalizar o anterior *Sistema Nacional de Informação dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos*, entendemos que, enquanto e na medida em que permitem a concretização de uma das vertentes do atual *Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos*, continuam em vigor).

A questão da escassez dos recursos hídricos (públicos) e da consequente necessidade de assegurar a igualdade de oportunidades entre os interessados nesse aproveitamento conduziu o legislador a desenhar, para as situações mais relevantes (licenças sujeitas a concurso e concessões – cf. artigo 21.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007), um procedimento concorrencial.

A atribuição das licenças e das concessões pode, desde logo, resultar da iniciativa pública. Contam-se, entre estas hipóteses, os casos em que, de acordo com o n.º 4 do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, a atribuição das licenças é precedida de procedimento concursal com uma tramitação prevista neste diploma, bem como as situações em que, nos termos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, o procedimento pré-contratual seguido corresponde ao concurso público, prevendo o legislador a aplicação, com as necessárias adaptações, das normas relativas à celebração de contratos de empreitada de obras públicas, na medida em que a concessão implique a realização de obras (as quais se reconduzem, no nosso horizonte problemático, à construção dos centros electroprodutores). Neste contexto, o legislador confere um direito de preferência ao anterior titular, desde que se haja manifestado nesse sentido um ano antes do *terminus* da concessão e, no prazo de dez dias após a adjudicação, comunique sujeitar-se

às condições da proposta selecionada (cf. artigo 21.º, n.º 8, diretamente e por remissão do artigo 24.º, n.º 5)¹⁰¹.

A iniciativa particular vem prevista no n.º 4 do artigo 21.º (para as licenças) e n.º 6 do artigo 24.º (para as concessões) do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, determinando ambos a aplicação das regras estabelecidas nos n.ºs 5 a 8 do artigo 21.º. Nos termos destas últimas, o particular deve apresentar um pedido de atribuição da concessão, do qual constem a localização, o objeto e as características da utilização pretendida [artigo 21.º, n.º 5, alínea *a*]).

Apresentado este requerimento, a autoridade competente efetua uma apreciação liminar do mesmo no plano da legalidade e do mérito, verificando: α) se existem causas que impeçam a prossecução do procedimento, β) se a atribuição do uso privativo se revela inconveniente ou inoportuna para a satisfação do interesse público, ou γ) se a Administração pretende conferir tal utilização por via de iniciativa pública [artigo 21.º, n.º 5, alínea *b*]). Não se verificando qualquer destas hipóteses, e, por conseguinte, não tendo havido lugar a um indeferimento liminar¹⁰², a DRA procede à publicitação do mesmo (através da afixação de editais e da publicação nos locais de estilo) durante um prazo de 30 dias [artigo 21.º, n.º 5, alínea *c*]). O legislador sujeita, pois, a respetiva atribuição a procedimento concursal, ainda quando o procedimento é iniciado pelo pedido do particular, promovendo quer a concorrência no âmbito da utilização dos recursos hídricos (ao permitir que outros interessados possam requerer para si a emissão do título com o objeto e finalidade inerentes à utilização publicitada), quer a prote-

¹⁰¹ Com o propósito de assegurar a utilidade deste direito de preferência e uma certa continuidade na utilização dos recursos hídricos, o prazo do título pode ser prorrogado até à decisão final do procedimento concursal, desde que tal prorrogação não exceda cinco anos (cf. artigo 24.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007).

¹⁰² Que a Administração (no caso, a DRAM) não deve deixar de praticar para evitar posteriores litígios complexos, sobretudo quando pretende, no futuro, desencadear (por iniciativa pública) um procedimento concursal para atribuir o direito de utilização privativa sobre os mesmos recursos hídricos dominiais (cf. o caso que esteve na base do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 29.09.2011, P. 0465/11/A).

ção dos recursos hídricos (ao admitir que os interessados venham apresentar objeções à atribuição do título). Cumprido o trâmite da publicitação e decorrido o respetivo prazo, podem verificar-se duas hipóteses:

a) No caso de não serem apresentados pedidos concorrentes, é iniciado no prazo máximo de 1 ano (prorrogável por igual período e por uma única vez) o procedimento tendente à emissão do título, *in casu*, a celebração do contrato administrativo de concessão [artigo 21.º, n.º 5, alínea d)];

b) Se forem apresentados pedidos concorrentes, a DRA:

i) inicia um procedimento concursal entre os interessados [artigo 21.º, n.º 4, alínea e)], que seguirá as normas relativas à celebração de contratos de empreitada de obras públicas, porquanto estamos diante de uma concessão que implica a realização de obras (cf. artigo 24.º, n.º 6), gozando o primeiro requerente¹⁰³ do direito de preferência, desde que comunique, no prazo de dez dias a contar da notificação da escolha da proposta, sujeitar-se às condições da proposta selecionada (artigo 21.º, n.º 6), ou

ii) quando o número de pretensões apresentadas o justifique, decide que a escolha do concessionário seja realizada mediante concurso público (que seguirá o regime jurídico previsto para as empreitadas de obras públicas), determinando a sua abertura (artigo 24.º, n.º 6). Nesta hipótese, prevê-se igualmente o direito de preferência do primeiro requerente nos termos assinalados na alínea anterior.

¹⁰³ Alexandra LEITÃO («A Utilização do Domínio Público Hídrico por Particulares», in: *Direito da Água*, ERSAR/ICJP, Lisboa, 2013, p. 200, disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/curso_tecnico_3.pdf, janeiro 2014, pp. 200 e s.) efetua uma interpretação restritiva da atribuição do direito de preferência ao primeiro requerente, defendendo que apenas dele gozará o requerente que haja obtido uma informação prévia favorável; por este motivo, considera a Autora que o requerente inicial não se encontra numa situação qualificada (e que, por conseguinte, mereça maior tutela do legislador) relativamente a outro particular que já obteve uma informação prévia favorável.

Constituindo a extração de inertes uma utilização privativa dos recursos hídricos [cf. artigo 60.º, n.º 1, alínea o), da *Lei da Água*], a mesma encontra-se, em geral, contemplada nos artigos 77.º e seguinte do Decreto-Lei n.º 226-A/2007. Todavia, a tutela da orla costeira exige especiais cuidados nesta matéria, razão pela qual a Lei n.º 49/2006, de 29 de agosto, consagra um regime específico relativo às condições de extração e dragagem de areias na zona costeira¹⁰⁴. Nos termos deste diploma (que pretende proteger a orla costeira mediante um sistema de alimentação artificial de praias), a extração e dragagem de areias, quando efetuada a uma distância de até 1 km para o interior a contar da linha da costa e até 1 milha náutica no sentido do mar a contar da mesma linha, tem de se destinar a alimentação artificial do litoral, para efeitos da sua proteção (cf. artigo 2.º, n.º 1). Não obstante o artigo 4.º da Lei n.º 49/2006 consagrar um dever de regulamentação do Governo, nunca este chegou a ser cumprido¹⁰⁵.

Na RAA, e por remissão do artigo 5.º da Lei n.º 49/2006, a matéria encontra-se disciplinada, em especial, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2010/A, de 8 de março¹⁰⁶ (o qual prevalece sobre a mencionada Lei n.º 49/2006). De acordo com o n.º 2 do artigo 4.º deste diploma, a extração de inertes na faixa costeira, quando efetuada no mar a uma distância até 250 metros da linha de costa ou em terra até 50 m daquela linha, destina-se, em princípio (ressalvadas as situações constantes do n.º 3¹⁰⁷), à

¹⁰⁴ Para uma abordagem de alguns aspetos desta temática, mas à luz de legislação anterior, v. Freitas do AMARAL/Lino TORGAL, *Estudos sobre Concessões e Outros Actos da Administração (Pareceres)*, Coimbra, 2002, pp. 349 ss..

¹⁰⁵ Cf., porém, o Despacho Normativo n.º 14/2003, de 14 de Março, que aprova as normas técnicas mínimas a que deverá obedecer a elaboração dos planos específicos de gestão da extração de inertes em domínio hídrico (o qual, embora aprovado à luz do já revogado Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, se mantém em vigor, em tudo o que não contrariar a legislação agora vigente).

¹⁰⁶ Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2012/A, de 6 de julho.

¹⁰⁷ Estão incluídas neste preceito as seguintes hipóteses: dragagem e escavação em áreas sob jurisdição portuária que visem exclusivamente a circulação de navios e a construção ou reparação de infraestruturas portuárias, ficando os materiais retirados propriedade da administração portuária respetiva ou da entidade gestora ou concessionária, no caso dos portos de classe D e dos portinhos, as quais os podem utilizar diretamente ou comercializar nos termos dos artigos 7.º e seguintes deste diploma; desobstrução da foz de ribeiras e entrada de lagoas, ficando interdita a comercialização dos materiais removidos, os quais apenas

alimentação artificial da faixa marítima de proteção definida no respetivo plano de ordenamento da orla costeira ou à utilização em obras portuárias ou de proteção marítima. Dispõe o n.º 1 do artigo 4.º que a «licença» de utilização privativa para extração de inertes na faixa costeira é emitida pelo departamento da Administração regional competente em matéria de ambiente (atualmente, a Direção Regional dos Assuntos do Mar), salvo tratando-se de operações urgentes, devidamente fundamentadas, as quais dependem de «mera autorização» do membro do Governo regional com competência em matéria de ambiente (hoje, o Secretário Regional dos Recursos Naturais). Está isenta de controlo administrativo prévio a recolha de rolo quando se verificarem cumulativamente as condições previstas no n.º 4 do mesmo preceito.

Uma outra hipótese de utilização de recursos hídricos que poderá, no futuro, revestir interesse decisivo como forma de potenciar as vantagens ambientais e económicas relacionadas com as energias renováveis consiste no aproveitamento da energia das ondas. Relativamente à ocupação do domínio público marítimo para produção de energia elétrica a partir das ondas do mar, o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 distingue entre as finalidades de *investigação e desenvolvimento comercial* (de unidades e sistemas de conversão de energia), *avaliação pré-comercial* e *produção comercial*, distinção essa com impacto ao nível da potência instalada nas instalações electroprodutoras e parques de ondas (até 5 MW, até 25 MW e superior a 25 MW, respetivamente). Todavia, circunscrevem-se praticamente¹⁰⁸ a este preceito as normas

podem ser utilizados para alimentação artificial de praias, devolução ao mar ou para a realização de obras públicas da responsabilidade direta da entidade que promoveu a remoção; remoção de materiais geológicos por razões de proteção civil, nomeadamente em resultado de movimentos de massa que produzam depósitos sobre a zona costeira e sejam suscetíveis de colocar em risco pessoas ou bens, podendo os materiais extraídos ser objeto de comercialização nos termos dos artigos 7.º e seguintes do deste diploma; e extração de calhau rolado para fins ornamentais ou artísticos, desde que o volume a extrair por ano e em cada 1000 metros de linha de costa seja inferior a 100 metros cúbicos e se demonstre não existirem impactes negativos sobre a linha de costa e sobre a estabilidade das arribas contíguas.

¹⁰⁸ Cf. também artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, onde expressamente se estabelece também que o regime de utilização de recursos hídricos dele constante não preclui a aplicação da disciplina jurídica relativa ao exercício

genéricas sobre este regime. Até ao momento, e na sequência da Lei n.º 57/2007, de 31 de agosto, apenas existe um regime jurídico *especial* (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2008, de 8 de janeiro¹⁰⁹) relativo à utilização dos bens do domínio público marítimo para a produção de energia elétrica a partir das ondas do mar, numa zona piloto delimitada para o efeito, ao largo de São Pedro de Muel, e, por conseguinte, no território continental.

IV. Considerações finais

Em Portugal e, em especial, na RAA, assistimos a um tratamento jurídico da zona costeira de carácter disperso e, dada a profusão de normas legislativas e regulamentares, por vezes confuso para o intérprete. Reconhece-se, porém, que, em virtude da diversidade dos interesses públicos que subjazem a uma política de gestão da orla costeira (por um lado, interesses públicos internacionais, europeus, nacionais e regionais; por outro lado, interesses públicos económicos, ambientais, turísticos, urbanísticos e sociais), não se afiguraria viável a codificação dos diversos normativos sobre a matéria.

Importa, contudo, acentuar que os conflitos normativos nem sempre se revelam resolúveis mediante a elaboração de novos diplomas ou a alteração dos existentes. A complexidade dos ordenamentos jurídicos atuais postula uma delicada tarefa de articulação entre instrumentos normativos, à luz dos princípios da hierarquia, da competência ou mesmo da preferência aplicativa.

Atente-se ainda em que grande parte dos núcleos problemáticos relativos à gestão e valorização da orla costeira, na medida em que contende com o regime do domínio público, constitui matéria de reserva da Assembleia da República, nos termos da alínea *v*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP. Com esta observação, não pretendemos afirmar que todas as questões atinentes aos recursos hí-

das atividades de produção de energia elétrica a partir da energia das ondas.

¹⁰⁹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2012, de 23 de janeiro.

dricos dominiais se encontram submetidas à reserva de lei, com a consequência de impedir qualquer interferência da RAA. Compreendendo a relevância do domínio público nos planos político e económico, a Constituição, motivada por um intuito de proteção e valorização, cometeu aos órgãos de soberania (*in concreto*, à Assembleia da República ou ao Governo, com autorização desta) as decisões fundamentais ou essenciais nesta matéria (os “aspectos básicos e centrais do estatuto da dominialidade, definidores do seu objecto, das regras de aquisição e cessação desse estatuto e dos parâmetros nucleares da sua exploração”¹¹⁰). Tal não oblitera que, enquanto portadoras de um conjunto de interesses próprios e exponents de uma coletividade primária, as regiões autónomas possuem uma zona normativa de competência exclusiva, destinada à satisfação de interesses próprios, no quadro da prossecução de tarefas próprias, onde se incluem questões atinentes aos modos de gestão do domínio público, que não afetem a respetiva consistência e, por conseguinte, os poderes do titular dominial (o Estado). Como salientámos anteriormente, aponta para esta solução o próprio artigo 8.º do EPAA.

¹¹⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 402/2008, de 29 de julho, cit., p. 5715; também seguido pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 654/2009, de 16 de dezembro, cit., p. 443.

ANEXO

Índice Cronológico dos Diplomas

1. DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à *Gestão Integrada da Zona Costeira: Uma Estratégia para a Europa*, de 27.09.2000, COM(2000) 547 final.

Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000 (*que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água – «Diretiva-Quadro da Água»*), in: JOCE, n.º L 327, de 22.12.2000, pp. 1 e ss., alterada por Decisão n.º 2455/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2001, in: JOCE, n.º L 331, de 15.12.2001, pp. 1 e ss., Diretiva 2008/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008, in: JOUE n.º L 81, 20.03.2008, pp. 60 e ss., Diretiva 2008/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, in: JOUE n.º L 348, 24.12.2008, pp. 84 e ss., Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, in: JOUE n.º L 140, 05.06.2009, pp. 114 e ss., Diretiva 2013/39/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, in: JOUE n.º L 226, 24.08.2013, pp. 1 e ss.

Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2002 (*relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa*), in: JOCE, n.º L 148, 06.06.2002, pp. 24 e ss..

Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008 (*que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho «Diretiva-Quadro Estratégia Marinha»*), in: JOUE n.º L 164, 25.06.2008, pp. 19 e ss..

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 03.05.2011, COM(2011) 244 final, *O Nosso Seguro de Vida, O Nosso Capital Natural – Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020*.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 13.09.2012, COM(2012) 494 final, *Crescimento Azul: Oportunidades para um Crescimento Marinho e Marítimo Sustentável*.

2. DIREITO DA REPÚBLICA

Lei n.º 39/80, de 5 de agosto (*Aprova o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*), alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de Março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.

Lei n.º 11/87, de 7 de abril (*Lei de Bases do Ambiente*), alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro.

Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro (*Define o regime de gestão urbana do litoral*).

Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro (*Regulamenta a elaboração e a aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira*), alterado pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de agosto. Este diploma, embora atualmente revogado pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, serviu de base à elaboração dos POOC em vigor.

Decreto-Lei n.º 218/95, de 26 de agosto (*Regula a circulação de veículos motorizados nas praias, dunas, falésias e reservas integrais*), alterado pelo Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho.

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (*Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo*), alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

- Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (*Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2000, de 7 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pelas Leis n.ºs 58/2005, de 29 de dezembro, e 56/2007, de 31 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de novembro), pelos Decretos-Leis n.ºs 316/2007, de 19 de setembro, 46/2009, de 20 de fevereiro, 181/2009, de 7 de agosto, e 2/2011, de 6 de janeiro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de outubro (*Adota a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*).
- Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de abril (*Aprova o Plano Nacional da Água*).
- Lei n.º 54/2005, de 25 de novembro (*Titularidade dos recursos hídricos*), alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro.
- Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (*Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas*), alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 245/2009, de 22 de setembro, e 130/2012, de 22 de junho.
- Lei n.º 34/2006, de 28 de julho (*Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar*).
- Lei n.º 49/2006, de 29 de agosto (*Estabelece medidas de proteção da orla costeira*).
- Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio (*Estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos*), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 391-A/2007, de 21 de dezembro, 93/2008, de 4 de junho, 107/2009, de 15 de maio, 245/2009, de 22 de setembro, 82/2010, de 2 de julho, e pela Lei n.º 44/2012, de 29 de agosto.
- Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro (*Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*).
- Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto (*Aprova o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional*), alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro (*Aprova a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*).
- Portaria n.º 1284/2009, de 19 de outubro (*Estabelece o conteúdo dos planos de gestão de bacia hidrográfica*).

Decreto-Lei n.º 108/2010, de 13 de outubro (*Estabelece o regime jurídico das medidas necessárias para garantir o bom estado ambiental do meio marinho até 2020, transpondo a Diretiva n.º 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho*), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 201/2012, de 27 de agosto, e 136/2013, de 7 de outubro.

Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho (*Regula a elaboração e a implementação dos planos de ordenamento da orla costeira e estabelece o regime sancionatório aplicável às infrações praticadas na orla costeira, no que respeita ao acesso, circulação e permanência indevidos em zonas interditas e respetiva sinalização*).

Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro [*Estabelece o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (ALA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente*].

3. DIREITO REGIONAL

Decreto Legislativo Regional n.º 18/98/A, de 9 de novembro [*Adapta à Região Autónoma dos Açores o Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de Agosto, que regula a elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira (POOC)*], alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/2011/A, de 30 de maio.

Decreto Legislativo Regional n.º 14/2000/A, de 23 de maio (*Adapta à Região Autónoma dos Açores o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*), alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 11/2002/A, de 11 de abril (cuja versão correta se encontra publicada em anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 38/2002/A, de 3 de dezembro), 24/2003/A, de 12 de maio, e 43/2008/A, de 8 de outubro.

Resolução n.º 138/2000, de 17 de agosto (*Aprova, para a Região Autónoma dos Açores, as linhas de orientação relativas a intervenções no litoral*).

Resolução n.º 139/2000, de 17 de agosto (*Manda proceder à elaboração dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira das ilhas de Santa Maria, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, Flores e Corvo*), alterada pelas Resoluções n.ºs 116/2006, de 21 de setembro, e 41/2009, de 2 de março.

Decreto Legislativo Regional n.º 19/2003/A, de 23 de abril (*Aprova o Plano Regional da Água da Região Autónoma dos Açores*).

Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2005/A, de 15 de fevereiro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha Terceira*).

- Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2005/A, de 17 de fevereiro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira, Troço Feteiras-Fenais da Luz-Lomba de São Pedro*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2005/A, de 16 de outubro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Sul da Ilha de São Jorge*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2006/A, de 13 de julho [*Aprova o Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida de Interesse Regional da Cultura da Vinha da Ilha do Pico (POPPVIP)*].
- Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A, de 25 de junho (*Procede à revisão da Rede Regional de Áreas Protegidas da Região Autónoma dos Açores e determina a reclassificação das áreas protegidas existentes*).
- Portaria n.º 67/2007, de 15 de outubro (*Fixa as regras de que depende a aplicação do Decreto-Lei n.º 26-A/2007, de 31 de maio, na Região Autónoma dos Açores*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 29/2007/A, de 5 de dezembro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Sul da Ilha de São Miguel*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2008/A, de 25 de junho (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha Graciosa*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2008/A, de 25 de junho (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha do Corvo*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 15/2008/A, de 25 de junho (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha de Santa Maria*).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2008/A, de 26 de novembro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha das Flores*).
- Resolução do Governo n.º 8/2010, de 15 de janeiro [*Cria, na dependência da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, a Comissão Interdepartamental para os Assuntos do Mar dos Açores (CIAMA)*].
- Decreto Legislativo Regional n.º 9/2010/A, de 8 de março (*Aprova o regime jurídico de extração de inertes na faixa costeira e no mar territorial na Região Autónoma dos Açores*), alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2012/A, de 6 de julho.
- Decreto Legislativo Regional n.º 26/2010/A, de 12 de agosto [*Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores (PROTA)*].
- Decreto Legislativo Regional n.º 30/2010/A, de 15 de novembro (*Estabelece o regime jurídico da avaliação do impacte e do licenciamento ambiental*).
- Decreto Legislativo Regional n.º 24/2011/A, de 22 de agosto (*Aprova o sistema portuário dos Açores*).

Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, de 11 de novembro (*Estrutura o Parque Marinho dos Açores*).

Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2011/A, de 23 de novembro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Sul da Ilha do Pico*).

Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2012/A, de 3 de setembro (*Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Sul da Ilha do Faial*).

Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2012/A, de 27 de novembro (*Aprova a Orgânica do XI Governo Regional dos Açores*).

Decreto Regulamentar Regional n.º 11/2013/A, de 2 de agosto (*Aprova a orgânica e quadro do pessoal dirigente, de direção específica e de chefia das unidades orgânicas da Secretaria Regional dos Recursos Naturais*).

Decreto Legislativo Regional n.º 1/2014/A, de 15 de janeiro (*Aprova o Plano Anual Regional para 2014*).

Índice

Nota prévia.....	7
I. Introdução	9
1. Apresentação e plano dos trabalhos.....	10
2. Definição do objeto de estudo: a zona costeira da Região Autónoma dos Açores.....	12
II. O tratamento jurídico da zona costeira à luz do Direito da União Europeia.....	16
1. Documentos estratégicos e de enquadramento.....	16
2. Documentos de natureza normativa	18
III. O tratamento jurídico da zona costeira da Região Autónoma dos Açores à luz dos direitos nacional e regional	20
1. Zona costeira e recursos hídricos	21
2. Titularidade e gestão dos recursos hídricos.....	25
2.1. <i>Titularidade de recursos hídricos</i> (<i>domínio público marítimo</i>)	25
2.1.1. <i>Gestão dos recursos hídricos; em especial,</i> <i>a gestão do domínio público marítimo pela RAA.....</i>	28
2.1.2. <i>A questão do reconhecimento de propriedade privada</i> <i>sobre leitos ou margens públicos localizados</i> <i>no território da RAA</i>	34

3. Ordenamento e planeamento dos recursos hídricos.....	37
4. Ordenamento do território na zona costeira	40
4.1. Os <i>standards</i> urbanísticos	40
4.2. A planificação territorial.....	43
5. Risco e sustentabilidade da zona costeira	51
6. Aproveitamento de recursos da zona costeira; em especial, a utilização privativa dos recursos hídricos	56
6.1. O regime da utilização de recursos hídricos	58
IV. Considerações finais	69
Índice Cronológico dos Diplomas	71
1. Direito da União Europeia.....	71
2. Direito da República	72
3. Direito Regional.....	74

