

Linhas rectoras da tutela jurídica das zonas costeiras portuguesas*

Manuel das Neves Pereira**

Professor Adjunto da Universidade do Algarve.

Sumário: 1 Introduzindo – 2 A Zona costeira portuguesa em definição e delimitação legal nacional e internacional – 3 Legislação vigente na ordem jurídica portuguesa sobre as zonas costeiras – 3.1 Direito internacional convencional geral – 3.2 Direito positivo secundário da União Europeia – 3.3 Direito positivo português – Referência a notas de relevância jurídica no Quadro 2 das Bases para a EGIZC – 4 Concluindo

Distintas autoridades dos poderes soberanos da República Federativa do Brasil; Distintas autoridades do Estado do Pará e do Município de Belém; Distinto Presidente Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI, ANDRÉ GUSTAVO VASCONCELOS DE ALCÂNTARA; Distinto Procurador-Chefe da União no Estado do Pará e Coordenador do Evento, JOSÉ MAURO O' DE ALMEIDA; Distintos Colegas juristas, de reputação internacional, deste Painel e Encontro;

Distintos Participantes do VI Seminário Nacional sobre Advocacia de Estado; Caros irmãos brasileiros:

É institucionalmente honroso estar, hoje e aqui, entre titulares do mais elevado ofício que é a defesa do interesse público.

E é singular prazer cívico, académico e científico meu, o ser português, ibérico do século XXI, professor de universidade europeia e jurista, para vos comunicar de viva voz, em difícil síntese, sobre a dimensão jurídico-científica de Portugal, conforme segue:

1 Introduzindo

A zona costeira, em especial na sua parte terrestre, sendo um bem territorial tanto mais escasso quanto diversificadamente rico, suscita especiais apetências dos operadores económicos e atenções sociais e culturais. Os respectivos recursos geológicos, biológicos, faunísticos, energéticos, paisagísticos, ecológicos, terapêuticos, económicos em geral, turísticos e de lazer, são cobiçados e sujeitos a conflitos de interesses

* X ENAU – Advogados Oficiais da União Belém – Pará, Brasil 3 a 6 de novembro de 2009.

** E-mail: <mpereira@UALg.pt>.

sem intensidades paralelas em outros territórios. Assim, reclama, em concomitância e consequência, a atenção interventora do jurídico; tanto mais quanto a tais riquezas se associam riscos de degradação e mesmo de desaparecimento material por concorrência singular de factores naturais e antrópicos. Por exemplo, segundo estudo da portuguesa Universidade do Algarve trabalhado em 2008¹ a linha de costa da península ibérica — nas imediações até dezena de quilómetros da foz do rio Guadiana — corre risco de perda de terreno entre 100 e 200 metros (e assim limpando a costa, por lei divina, dos principais empreendimentos turísticos e demais construções pé-na-água), pois se trata de zona costeira fortemente passível de erosão por força da sua natureza arenosa sujeita a carência de alimentação de sedimentos arenosos guadiânicos durante décadas consecutivas.

Indiquemos em sequente síntese máxima alguns dados geofísicos e sociais, económicos e jurídicos.

Dados relativos a tempos e espaços estaduais próximos de Portugal, notando de antemão que aos valores e índices de ocupação que a seguir lembramos, se associam fluxos migratórios para o litoral, frequentemente crescendo em progressão geométrica em função da proximidade à linha de costa e apresentando até quintuplicações da população residente fora da época turística alta, e tendo estes fluxos, vocações, quer de permanência posterior, quer de sazonalidade, quer de pendularidade.

Assim, em França, dos seus 5.500Km de costa, mais de 50% estão urbanizados — com especial incidência na fachada mediterrânea; e com ocorrência “desenvolvimentista” sobretudo na década de setenta.

França, tendo uma zona costeira com uma dimensão geofísica relativa inferior à dos países ibéricos (e à de Itália), fixava ainda assim, no final do século XX, nas suas 1.000 comunas litorais 12% da população — mas note-se que a dimensão média destas comunas está próxima das italianas, e das já freguesias portuguesas.

Itália com os seus cerca de 7.000Km da costa italiana, ou mais de 8.000 se incluirmos Sicília, Sardenha e Elba, apresenta semelhante quadro.

¹ Na sequência de estudos vários, designadamente de Alveirinho Dias, e, na investigação com os resultados supra, de T. Boski, e Ruwan Sampath, bolseiro brasileiro da Universidade do Algarve.

Espanha tem cerca do triplo da costa portuguesa (continentais). Ora cerca de 24% da costa espanhola é praia regular. O domínio ou a propriedade pública costeira espanhola, a uma década do final do transacto século, era de 13.500 hectares. Tinha então 40% da zona costeira com estatuto jurídico de espaço urbano ou de espaço urbanizável; 7% do território espanhol continental correspondente à orla litoral com 5Km de largura, tinha 12% da população em 1901, mas noventa anos depois tal valor já era de 35%.

Portugal tem uma linha de costa de 1.200Km; e apresentava, já em 2000, mais de 30% da sua costa continental efectivamente ocupada com construções.²

Nas freguesias do litoral português, em 1864, a respectiva população computava-se em 15% da população do país; em 1960 já era 34%; e em 1991 subia a 42%. Nos municípios do litoral português residiam 29% da população nacional em 1864; um século depois tal valor subiu para 41%; e em 1991, os 52 concelhos litorais detinham já 48% da mesma. Os dados disponíveis em 2009 indicam que nos municípios do litoral, continental e insular vive 75% da população portuguesa, neles se produzindo 85% do produto interno bruto. Nestes mesmos municípios, para além das intermitentes áreas naturais, rurais e de pesca, encontram-se as principais áreas urbanas e industriais, bem como as primaciais áreas de turismo intensivo.

No que tange ao espaço marítimo, Portugal é o terceiro maior Estado da Europa. O acaba de sublinhar-se é uma institucionalidade heterogénea; uma vez que se consubstancia em dois elementos: um de facto e outro de direito. O primeiro, de factualidade natural material, constitui a adjacência de mar ao território costeiro português. O segundo elementos, de natureza estritamente jurídica, constitui-se no reconhecimento jurídico pelo direito internacional geral através da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Com estes dois

² Relativamente ao troço de costa portuguesa quantitativa e qualitativamente menos sujeito a pressões antrópicas, que corresponde maioritariamente à costa baixo-alentejana, os primeiros planos urbanísticos globais de ordenamento territorial municipal (planos directores municipais) ratificados foram os de Sines (com publicação no Diário da República de 1990.10.26), Santiago do Cacém, com publicação no Diário da República de 1993.11.03. No confinante norte, Alcácer do Sal teve publicação no Diário da República de 1994.04.29. No distrito de Beja, Odemira viu o seu primeiro plano director não ratificado na publicação em Diário da República de 1995.10.11 pela Resolução do Conselho de Ministros nº 102/95). Já no Algarve, na sequência do troço costeiro, cabe lembrar que o plano director de Aljezur foi publicado no Diário da República de 1995.11.21 e o de Vila do Bispo no Diário oficial de 1995.11.24.

elementos reconhece-se uma zona económica exclusiva (ZEE), com uma área de cerca de 1.700.000 quilómetros quadrados — o que equivale a cerca de 18 vezes a sua área terrestre e uma plataforma continental hoje equivalente, mas em breve mais que duplicada em área.

O que acaba de ser dito resultará de Portugal trabalhar política e multidisciplinarmente para vir a compor-se de território marítimo sob sua soberania ou jurisdição que poderá exceder em muito a actual área da ZEE, através do alargamento da sua plataforma continental.

Esta plataforma, nos termos do direito internacional geral da CNUDM, é medida a partir da linha de base normal ou da linha de base recta. Portugal, se já em 28 de Junho de 1994 — data da adopção da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (CNUDM) — e 14 de Outubro de 1997 (data da ratificação da CNUDM pela Assembleia da República e pelo Presidente da República Portuguesa) tinha reconhecido território marítimo da maior relevância geoestratégica com a terceira maior extensão da Europa — apenas suplantada pela Rússia e Noruega —; submete actualmente à apreciação e aprovação da Comissão de Limites de Plataformas Continentais (CLPC) um aumento dobrante da sua área de jurisdição e parcial soberania: para prospecção e exploração económica dos respectivos recursos naturais.

Pela Resolução do Conselho de Ministros nº 90/98, de 26 de Fevereiro, foi criada uma Comissão interministerial de 4 membros, acompanhada de um conselho consultivo de 12 membros, para investigar e apresentar uma proposta de delimitação da plataforma continental de Portugal para além das 200 milhas náuticas conforme disposto no artigo 76º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar do Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI desta mesma Convenção. Em última sequência dos trabalhos desta Comissão, a Missão portuguesa para a extensão da plataforma continental — legalmente composta por de 24 especialistas permanentes em especial biólogos e geólogos, acompanhados intermitentemente por mais 70 técnicos — foi o organismo público criado e orientado à realização da respectiva proposta de alargamento. Exerceu competências ao longo dos últimos quatro anos. Realizou 1,8 milhões de quilómetros quadrados de levantamentos geográficos e geológicos, em um milhar de dias de trabalho em mar.

Tal estrutura de missão foi apoiada organizacionalmente pela Marinha Portuguesa, através do Instituto Hidrográfico. Utilizou equipamento técnico-científico de última geração, designadamente o “Remote Operated Vehicle” (ROV) — um robô submarino com capacidade para operar até 6 mil metros de profundidade, e que existe em apenas 6 Estados europeus, conforme muito repetida divulgação dos trabalhos realizados.

Com o alargamento da plataforma continental portuguesa, o incremento de potencialidades estende-se por áreas económicas das mais relevantes, como sejam aquelas desde as energias fósseis do petróleo e do gás, passando pelos minérios e até às moléculas farmacêuticas. Consideram-se científica e tecnicamente recursos hoje ainda em impossibilidade de quantificar quer em volume quer em valor económico; mas, ainda e concomitantemente, de natureza ambiental, pois com tal extensão de limites da sua plataforma, Portugal vai poder, por exemplo, promover o armazenamento de dióxido de carbono atmosférico colocando-o no fundo do mar.

2 A Zona costeira portuguesa em definição e delimitação legal nacional e internacional

Segundo as normas portuguesas vigentes, ínsitas na Resolução do Conselho de Ministros nº 82/2009 de 8 de Setembro, dispõe-se como segue.

É conhecido o significativo consenso científico sobre a singularidade e a complexidade da zona costeira, quer dos processos actantes e quer das respostas dos sistemas. Juridicamente é também consensual a especificidade dos conflitos subjectivos ou entitativos: entre utilizadores, possuidores, proprietários privados e titulares dominiais públicos. Bem assim como dos conflitos objectivos ou materiais: entre usos de interesse privado e público, grupal, colectivo, geral e ou difuso; bem como ainda materiais os de, designadamente, interesse económico, turístico, cultural, patrimonial, ecológico. Conflitos aceites como conaturais a um espaço estritamente escasso.

Já existe é consenso sobre falta de consenso, político, científico-natural e jurídico, sobre a fixação dos limites físicos da zona costeira. As razões derivam de que estes limites dependem do objectivo e do

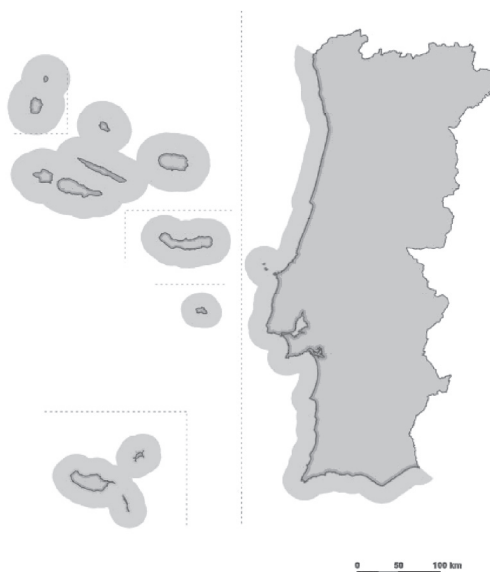
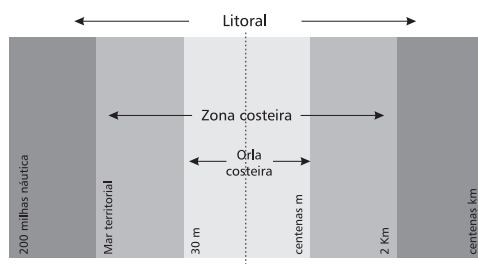
contexto em que são estabelecidos, mas resultam também de realidades físicas e biofísicas que são muito distintas de local para local.

Desde a lei litoral portuguesa e especialmente desde a lei do regime jurídico dos planos de ordenamento da orla costeira (POOC) temos defendido o que se refere na Resolução que consagra a ENGIZC: “a dinâmica destas áreas de transição é quase sempre incompatível com a imposição de limites rígidos, qualquer que seja a sua ordem de grandeza. Não existe, até ao momento, uma definição de zona costeira proposta pela Comissão Europeia. Em muitos países, o limite considerado no âmbito da gestão integrada da zona costeira tem, para o lado de terra, a largura de 1 a 3 quilómetros e, para o lado do mar, a largura que corresponde às águas territoriais. Tendo presente o que foi definido no documento «Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional» e ainda a necessidade de garantir uma efectiva articulação com a Estratégia Nacional para o Mar, adopta-se a seguinte definição: *Zona costeira é a porção de território influenciada directa e indirectamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que, sem prejuízo das adaptações aos territórios específicos, tem, para o lado de terra, a largura de 2 quilómetros medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais e se estende, para o lado do mar, até ao limite das águas territoriais, incluindo o leito.*” Assim, a actuação da Administração Pública no que tange à zona costeira na: “concretização, no território, dos limites estabelecidos deverá seguir um critério de flexibilidade, de forma a considerar as especificidades próprias de cada contexto territorial Ou seja, a abordagem estratégica do desenvolvimento das zonas costeiras não fica condicionada pelo limite físico da faixa territorial identificada, devendo considerar os princípios fundamentais de gestão de recursos hídricos inerentes à Directiva-Quadro da Água (Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água), nomeadamente no que se refere à definição e integridade das massas de água, e a integridade de todo o sistema físico costeiro, assumindo, por exemplo, a totalidade de um sistema lagunar lagunar ou de um campo dunar ou adaptando a sua área às realidades insulares.”

Segundo as referidas normas, “zona costeira” é pois a parte do litoral que inclui o espaço compreendido entre a linha limite exterior do mar territorial e, do lado terrestre, a linha de 2 quilómetros.

Assim, contextualizando sumariamente no mais amplo sentido espacial, legalmente definido, o “litoral” é o espaço que inclui os territórios influenciados directamente e indirectamente pela proximidade do mar, do lado terrestre, e do lado marítimo até à linha exterior da plataforma continental.

Já “orla costeira” é definida como a “porção do território onde o mar, coadjuvado pela acção eólica, exerce directamente a sua acção e que se estende, a partir da margem até 500 m, para o lado de terra e, para o lado do mar, até à batimétrica dos 30m”. E “linha de costa” como “a fronteira entre a terra e o mar, assumindo-se como referencial a linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais”.



ZONA COSTEIRA: 12 milhas náuticas de mar)+(2km de terra

Considerando nós criticamente estas noções delimitativas da ENZIC, reparamos que as mesmas não seguem as da “lei litoral” portuguesa. Esta não sublinhava o espaço específico jurídico-administrativo ora designado por “zona costeira” na ENZIC. E subentendia o território litoral na parte terrestre com delimitado até à linha dos 2Km.

Não defendemos ter havido uma evolução terminológica que a hermenêutica jurídica qualifique fora do âmbito da indeterminação conceptual, pois a interpretação sistemática concêntrica ao nível do instituto jurídico e do sub-ramo ou especialidade do direito litoral impõem uma delimitação variável segundo o tempo e as características específicas da localização e do território considerado em concreto.

Assim, a letra não da Resolução não deve ler-se, pois, como consagradora de uma delimitação abstracta e global do território costeiro estadual. Cada acto (*individual* e concreto) de delimitação é juridicamente apto a determinar fronteiras espaciais diversas das genericamente estabelecidas — estas quais haverão que ser consideradas como supletivas face a actos administrativos.

E actos administrativos estes passíveis quer de, designadamente: (a) acção administrativa comum caso seja previsível subsequente emissão de outro acto lesivo, quer de (b) acção administrativa especial de anulação (ou de declaração de nulidade, caso a esta conduza a preterição de formalidades essenciais) do acto produzido.³

3 Legislação vigente na ordem jurídica portuguesa sobre as zonas costeiras⁴

3.1 Direito internacional convencional geral

a) A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), adoptada em Nova Iorque, a 10 de Dezembro de 1982, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de Outubro;

³ Cfr. Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, maxime no seu artigo 37.º, n.º 1, alínea c), e no artigo 46.º n.º 2 alínea c), respectivamente para a acção administrativa comum e a acção especial.

⁴ Dado o contexto internacional desta exposição síntese do sector jus-ordenamental costeiro português, apresentamos um quadro de referências normativas com grau de relevo e sequência parcialmente próximos do da ENZIC.

- b) *A Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste [Convenção OSPAR], adoptada em Paris, a 22 de Setembro de 1992, aprovada pelo Decreto n.º 59/97, de 31 de Outubro;*
- c) *A Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, adoptada no Rio de Janeiro, a 20 de Maio de 1992, aprovada pelo Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho.*

3.2 Direito positivo secundário da União Europeiaia

- a) *A Recomendação n.º 2002/413/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa. Esta Recomendação resulta das conclusões do Programa de Demonstração efectuado pelos vários Estados-Membros, das quais se evidencia o conjunto de princípios chave a ser observado pelos vários Estados-Membros na elaboração das respectivas estratégias. A Recomendação aponta para a importância de cada Estado-Membro desenvolver uma Estratégia Nacional. Neste âmbito, Portugal desenvolveu vários projectos, nomeadamente o projecto da Estrutura de Gestão Integrada para a Ria de Aveiro (ESGIRA-MARIA, 2001), com o objectivo de testar a eficácia de uma estrutura de gestão integrada, resultante de um projecto anterior MARIA (LIFE '96). O projecto ESGIRA-MARIA tinha como objectivo melhorar a gestão da Ria de Aveiro e era constituído por 4 projectos-piloto (recuperação e valorização dos cais de acostagem, recuperação do Salgado de Aveiro, gestão integrada dos campos agrícolas do Baixo-Vouga e classificação e gestão da Área de Paisagem Protegida da Foz do Cáster). A Comissão Europeia vem alertar para a necessidade de os Estados-Membros executarem e desenvolverem estratégias para a gestão integrada da zona costeira direccionadas para um desenvolvimento ambiental, social, económico e cultural equilibrado e em parceria com as partes interessadas competentes. Outro projecto de estrutura de gestão integrada foi o da Ria Formosa no Algarve.*
- b) *A Directiva-Quadro da Água, Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro), que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água], que visa estabelecer o enquadramento para a protecção das águas de superfície*

interiores, águas de transição, águas costeiras e águas subterrâneas com o objectivo de alcançar o bom estado dessas águas.

- c) A Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável» [COM (2001) 264 Final], que estabelece no seu corpo de objectivos o combate à perda de biodiversidade até ao ano de 2010.*
- d) A Política Comum da Pesca [2002], que tem por objectivo a exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura, no contexto de um desenvolvimento sustentável que considere, de forma equilibrada, os aspectos de ordem ambiental, económica e social.*
- e) A Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura Europeia» [COM (2002) 511 Final], que preconiza a compatibilização do desenvolvimento da aquicultura com a protecção do ambiente adoptando como objectivos a criação de emprego durável nas zonas dependentes da pesca, a disponibilização ao consumidor de produtos seguros e o estímulo à utilização de métodos de produção que promovam a preservação ambiental.*
- f) A Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Uma política marítima integrada para a União Europeia» [COM (2007) 575 Final], que, juntamente com um plano de acção pormenorizado, promove a construção de uma base de conhecimento e inovação que contribua para a compreensão das interacções entre as actividades marinhas e a maximização da utilização sustentável dos oceanos e mares e da qualidade de vida nas regiões costeiras.*
- g) A Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Comunicação relativa a uma política portuária europeia» [COM (2007) 616 Final], que prevê a necessidade de conciliar interesses entre o desenvolvimento do transporte marítimo, da actividade portuária e da logística e o ambiente, quer na componente mar (qualidade das águas costeiras), quer na componente terra (gestão integrada das zonas costeiras e protecção ambiental tomando em consideração, nomeadamente, as directivas Habitats [Directiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio], Aves [Directiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril], Água [Directiva n.º 2000/60/CE,*

do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro], e Resíduos [Directiva 99/31/CE, do Conselho, de 26 de Abril]).

- h) A Directiva -Quadro Estratégia Marinha [Directiva n.º 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho], que tem por objectivo promover o uso sustentável dos mares e dos ecossistemas marinhos, fornecendo um enquadramento para o desenvolvimento de estratégias ao nível de regiões marinhas.*
- i) A Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Uma Estratégia Europeia para a Investigação Marinha: um quadro coerente no âmbito do Espaço Europeu da Investigação para apoio à utilização sustentável dos oceanos e mares» [COM (2008) 534 Final], que tem o intuito de criar novos mecanismos de governação, permitindo uma melhor integração das iniciativas de investigação marinha e marítima.*
- j) A Comunicação da Comissão Europeia “As Regiões Ultraperiféricas: um trunfo para a Europa” [COM (2008) 642/, de 17 de Outubro], que faz recomendações visando assegurar uma utilização optimizada do quadro de financiamento europeu para 2007-2013. Entre as acções previstas, aplicáveis nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, destacam -se: o incentivo a uma política de gestão integrada dos riscos costeiros (inundações, erosão costeira, redução da vulnerabilidade das populações e dos bens expostos) e à criação de um dispositivo de vigilância e de alerta no contexto da segurança e da protecção civil; o aprofundamento do conhecimento dos assuntos marítimos, do meio marinho e do valor dos serviços prestados pelos ecossistemas marinhos nas Regiões Ultraperiféricas; e o estabelecimento de redes dedicadas à investigação e valorização do papel das Regiões Ultraperiféricas enquanto observatórios privilegiados do meio marinho para a Europa no âmbito da nova Estratégia para a Investigação Marinha.*

3.3 Direito positivo português

A – A Constituição da República Portuguesa (CRP) tutela expressa ou implicitamente tutela o Estado e os seus constitucionais componentes e fins, o interesse público, o domínio público, e também os compatíveis particulares direitos e interesses legítimos relacionados com o

litoral e zonas costeiras. Tal plúrima e poligonal tutela ancora-se nos constitucionais artigos: 5º;⁵ 6º;⁶ 7º;⁷ 8º;⁸ 9º/e);⁹ 15º;¹⁰ 62º/2 11;¹¹ 80º/d);¹² 81º/d); 81º/ d), l), m) e n); 84º;¹³ 133º/o); 134º/a), b) e g); 135º; 136º; 137º; 161º/i); 164º/g);¹⁴ 165º;¹⁵ 197º/1, b) e c);¹⁶ 221º/1 s) e t);¹⁷ 277º/2; 278º/1; 279º/2 e 4.¹⁸

⁵ Sob a epígrafe “Território” este artigo dispõe expressamente pois que Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira; e que é à lei interna que cabe definir a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos, em conformidade ao direito internacional geral que hierárquico-normativamente lhe subjaz.

⁶ Estado unitário com autonomia das regiões arquipelágicas da Madeira e dos açores

⁷ Que positiva os princípios fundamentais pelos quais se rege e pugna o Estado português.

⁸ Que rege sobre as modalidades e modulações da recepção do direito internacional pelo Estado português, do que avulta a recepção automática pura do direito internacional geral através da formulação: “As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português”.

⁹ Estas duas alíneas assumem, como superior sintético nível de tarefas fundamentais do Estado e povo de Portugal, o proteger e valorizar o seu património cultural, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território; bem como o desenvolver harmonioso do território, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico das regiões autónomas.

¹⁰ O qual fixa em sede normativa superior o estatuto e direitos gerais dos estrangeiros e apátridas, com o regime excepcionalmente mais favorável aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal.

¹¹ Condições de constitucionalidade da aquisição e da expropriação: legalidade, interesse público e indemnização.

¹² Entre os princípios “gerais e” fundamentais da organização económico-social é estipulado na alínea d) que é princípio fundamental do direito luso a propriedade pública dos recursos naturais.

¹³ Artigo basilar sobre a constitucional titularidade e tutela dos bens imóveis, e que não consagra constitucionalmente domínio pública a margem, pois dispõe:” 1. Pertencem ao domínio público: a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos; (...); f) Outros bens como tal classificados por lei. 2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites”.

¹⁴ É por força da norma desta alínea que é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República a definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos.

¹⁵ Por força deste artigo são de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República as matérias relevantes em sede de tutela do litoral e das zonas costeiras das respectivas alíneas: e) Regime geral da aquisição e da expropriação por utilidade pública; g) Bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural; j) Definição dos sectores de propriedade dos meios de produção, incluindo a dos sectores básicos nos quais seja vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza; l) Meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público, bem como critérios de fixação, naqueles casos, de indemnizações; v) Definição e regime dos bens do domínio público; z) Bases do ordenamento do território e do urbanismo. De sublinhar que as leis de autorização legislativa não são leis em branco, pois “devem definir o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização (...)”, sob pena de inconstitucionalidade material, antes da qual a apreciação da Assembleia da República pode ser requerida conforme procedimento previsto, maxime, no nº 2 do artigo 169º.

¹⁶ Normativo regulando a competência do Governo em matéria de negociação de convenções e negociação e aprovação de acordos internacionais — neste caso secundária à competência da Assembleia pelo que assim revestindo a forma de decreto.

¹⁷ As regiões autónomas têm por estas disposições assegurados constitucionalmente os direitos a: participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos; e a participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes;

¹⁸ Disposições estas, dos artigos 277º, 278º e 279º, em matéria do controlo da constitucionalidade de normas de acordos ou convenções internacionais.

B1 – O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei nº 61/98, de 27-08).

B2 – O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Lei nº 130/99, de 21-08).

C – O Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial Decreto-Lei nº 380/1999, de 22 de Setembro (com as alterações do Decreto Lei nº 316/2007).

D – A Lei da Água — Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro de 2005, em vigor desde 29 de Dezembro de 2005,¹⁹ transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro. Desenvolvida pelo Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio — que estabelece sobre os títulos de utilização de recursos hídricos, que são: a autorização, licença e a concessão) A Lei da Água estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas, e tem por âmbito de aplicação a totalidade dos recursos hídricos, qualquer que seja o seu regime jurídico, abrangendo, além das águas, os respectivos leitos e margens, bem como as zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas.

E – A Lei da titularidade dos recursos hídricos — Lei nº 54/2005, de 15 de Novembro de 2005, em vigor desde 30 de Dezembro de 2005.²⁰ Os recursos hídricos a que se aplica esta lei compreendem as águas, abrangendo ainda os respectivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas. Em função da titularidade, os recursos hídricos compreendem os recursos dominiais, ou pertencentes ao domínio público, e os recursos patrimoniais, pertencentes a entidades públicas ou particulares.

Segundo esta lei, o domínio público hídrico compõe-se e classifica-se tripartidamente em domínio público marítimo, domínio público lacustre e fluvial e domínio público das restantes águas. Quanto à titularidade a disposição legislativa estabelece que o domínio público hídrico pode pertencer aos entes públicos descentralizados territoriais:

¹⁹ Por força das disposições transitórias da Lei da Água o respectivo início de vigência reparte-se entre a data de 30 de Dezembro de 2005 até ao ano de 2015, conforme dispõe o artigo 99º, o qual estabelece nas suas alíneas um quadro diacrónico materialmente especificado de prazos a observar na aplicação da lei e pois assim na sua efectiva entrada em vigor.

²⁰ Nos termos do respectivo artigo 30º estabelece-se que a mesma “entra em vigor no momento da entrada em vigor da Lei da Água”. Conforme logo então referimos esta aparentemente apenas remissiva expressão, em nossa opinião, não deve ter hermenêutica literal, pois nem todas as matérias da Lei da Água entraram em vigor em 30 de Dezembro de 2005, conforme nota supra.

Estado, Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, aos (ora trezentos e oito) municípios e às integrantes freguesias.

O domínio público marítimo, que pertence apenas ao ente público maior, Estado, é composto quer pela dominante parte aquática: a) águas costeiras e territoriais; b) águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas; quer por atinentes partes terrestres: a) leitos das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés; b) fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva; c) margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés.

A vigente definição legal de leito mantém o disposto no Decreto-lei nº 468/71, de 5 de Novembro, nos termos da qual o leito é o terreno coberto pelas águas quando não influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades; neste leito se compreendendo os mouchões, lodeiros e areais nele formados por deposição aluvial. Sendo que o leito das águas do mar, bem como das demais águas sujeitas à influência das marés, é limitado pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais. Linha esta que é definida, para cada local, em função do espraiamento das vagas em condições médias de agitação do mar, no primeiro caso, e em condições de cheias médias, no segundo.²¹

A margem, na especificidade dominial pública do direito português jurídica, é legalmente definida com a faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas. Esta margem, do lado mar quando marítima,²² inicia-se a partir da linha limite do leito, salvo se esta linha atingir arribas (alcantiladas, redunda a letra legal) caso em que passa a iniciar-se na linha de crista do alcantil, e tem a largura é de 50 metros.²³

²¹ Segundo a letra da continuada legislação, o leito das restantes águas é limitado pela linha que corresponder à estrema dos terrenos que as águas cobrem em condições de cheias médias, sem transbordar para o solo natural, habitualmente enxuto. Essa linha é definida, conforme os casos, pela aresta ou crista superior do talude marginal ou pelo alinhamento da aresta ou crista do talude molhado das motas, cômoros, valados, tapadas ou muros marginais. ²² Já a margem das restantes águas navegáveis ou flutuáveis tem a largura de 30 m; enquanto a margem das águas não navegáveis nem flutuáveis, nomeadamente torrentes, barrancos e córregos de caudal descontínuo, tem a largura de 10 metros.

²² Já a margem das restantes águas navegáveis ou flutuáveis tem a largura de 30m; enquanto a margem das águas não navegáveis nem flutuáveis, nomeadamente torrentes, barrancos e córregos de caudal descontínuo, tem a largura de 10 metros.

²³ Norma excepcional consuetudinária, mas positivada n o nº 4 do artigo 5º do revogado Decreto-lei nº 468/71, de 5 de Novembro, admitia a propriedade privada os terrenos tradicionalmente ocupados junto à crista

Cinquenta metros que frequentemente passam a mais de uma centena, pois, sempre que o solo marginal se prolongar com a natureza de praia, tais cinquenta metros se alteram subindo até à linha limite do terreno marginal que apresentar tal natureza (de praia).²⁴

Os específicos regimes jurídicos prediais costeiros traduzem a especificidade da dinâmica costeira. E além disto fazem prevalecer o vector majorativo da dominialidade predial pública costeira sobre a privada. Tal especificidade não resulta pois de interesses públicos comuns nos territórios interiores não litorais — exógenos à geofísica costeira mas sim a esta mesma.

Assim, no que ao recuo das águas tange, continua a vigorar o estabelecido em 1971 nos termos do qual os leitos dominiais que forem abandonados pelas águas, ou lhes forem conquistados, não acrescem às parcelas privadas da margem que porventura lhes sejam contíguas, continuando integrados no domínio público se não excederem as larguras referidas e entrando automaticamente no domínio privado do Estado no caso contrário.

O no que concerne ao avanço das águas, no mesmo sentido dominial publicista, matem-se que quando haja parcelas privadas contíguas a leitos dominiais, as porções de terreno corroídas lenta e sucessivamente pelas águas consideram-se automaticamente integradas no domínio público, e sem que por isso haja lugar a qualquer indemnização. Por outro lado, continua a dispor uniformemente o direito português que, se as parcelas privadas contíguas a leitos dominiais forem invadidas pelas águas que nelas permaneçam sem que haja corrosão dos terrenos, os respectivos proprietários conservam o seu direito de propriedade, mas é criado “ex lege” um direito publicista: o Estado passa a titular o direito potestativo de expropriar tais parcelas invadidas permanentemente apesar da não corrosão ou alteração geofísica do solo subjacente.

Além destes especificamente litorâneos institutos translativos ou onerativos fundiários, são estabelecidos, a favor do Estado, direitos

das arribas alcantiladas nos então arquipélagos (e hoje jurídico-políticas regiões autónomas) da Madeira e dos Açores. Norma esta que se mantém vigente, por força do nº 3 do artigo 12º da Lei nº 54/2005.

²⁴ O regime do procedimento de delimitação do domínio público hídrico face a outro domínio, público ou privado, confinante, é de iniciativa pública (do Instituto Nacional da Água), mas pode ser requerida a abertura de tal procedimento por ARH, por autoridade marítima, por entidades delegadas, por autarquias locais e, também, por proprietários (públicos ou) privados de terrenos nas áreas confinantes com domínio público hídrico. Este procedimento é regido pelo Decreto-Lei nº 353/2007, de 26 de Outubro.

reais gozo²⁵ e de aquisição oriundos do direito civil imobiliário e desencadeados por este ou por institutos jurídico-administrativos.

Assim, há lugar à constituição de propriedade pública sobre parcelas privadas de leitos e margens de águas públicas por exercício de direito legal de preferência, pois no caso de alienação, voluntária ou forçada, por acto entre vivos, de quaisquer parcelas privadas de leitos ou margens públicos, o Estado goza do direito de preferência, nos termos dos artigos 416.º a 418.º e 1410.º do Código Civil, podendo a preferência exercer-se, sendo caso disso, apenas sobre a fracção do prédio que se integre no leito ou na margem hídrica.

E, com base sedeadada no Direito Administrativo, pode o Estado pode proceder à expropriação por utilidade pública de quaisquer parcelas privadas de leitos ou margens públicos sempre que isso se mostre necessário para submeter ao regime da dominialidade pública todas as parcelas privadas existentes em certa zona.

Todas estas modalidades de aquisição translativa dominial pública se realizam para o ente Estado; e para o seu domínio público — pois se entende não excederem as larguras de margem, caso em que deveriam integrar o domínio privado estadual.

No que tange aos leitos e margens de águas públicas que se mantenham em propriedade privada, por título histórico ou por operação administrativa de exclusão do domínio de ente público, um regime que faz incidir direitos reais gozo (servidões) de aquisição (preferências legais) e presunções legais de realidade.

Assim, reconhece-se que os leitos e margens de águas do mar e de águas navegáveis e fluviáveis que forem objecto de desafecção e ulterior alienação são de propriedade privada, mas ficam sujeitos a servidões administrativas.

Igual sujeição a servidões administrativas é imposta aos terrenos que tenham sido, ou venham a ser, reconhecidos como privados por força de direitos adquiridos anteriormente (por título legítimo anterior a 31 de Dezembro de 1864; ou, quando em arribas, antes de 22 de Março

²⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º todas as parcelas privadas de leitos ou margens de águas públicas estão sujeitas às servidões estabelecidas por lei — designadamente as logo apontadas nos números subsequentes. Mas, desde logo, à servidão de uso público, no interesse geral de acesso às águas a partir de terra; no de passagem ao longo das águas para fins de pesca, de navegação e de flutuação, quando se trate de águas navegáveis ou fluviáveis; e no de fiscalização e policiamento das águas pelas entidades competentes públicas ou concessionárias.

de 1968), ao abrigo de disposições expressas desta lei da titularidade hídrica — é que a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, veio exigir, a mais do por ela derogado Decreto-Lei n.º 468/71, que quem pretenda obter o reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou fluviáveis tem que intentar específica acção judicial até 1 de Janeiro de 2014 para manter o anterior reconhecimento proprietário “ex lege”.

Note-se aqui, por último, que na ausência destas desafectações ou reconhecimentos de propriedade privada se impõe a presunção legal de propriedade pública.²⁶

Há que ter ainda em conta o regime das zonas adjacentes, as quais mantendo-se sob propriedade privada, são oneradas com restrições de utilidade pública. Nas zonas adjacentes pode o diploma que procede à classificação definir áreas de ocupação edificada proibida e ou áreas de ocupação edificada condicionada, devendo neste último caso definir as regras a observar pela ocupação edificada.

A qualificação²⁷ de terreno privado (ou público de domínio privado) como zona adjacente constitui um ónus real. Ora, assim, prescreve concomitantemente a lei, que tal ónus sobre uma área está sujeito a registo.

F – Demais normativo²⁸

a) Os planos regionais, especiais e municipais de ordenamento do território e planos sectoriais, que traduzem as directivas do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território nos diversos âmbitos temáticos, espaciais ou institucionais e são os instrumentos privilegiados para a compatibilização e integração das dimensões territoriais das diversas políticas de desenvolvimento, embora com especial incidência na faixa terrestre. Neste quadro, destacam-se os planos regionais de ordenamento do território, os planos directores municipais, os planos de ordenamento da orla costeira, os planos de ordenamento de áreas protegidas e o Plano Sectorial da Rede Natura 2000. Devem também ser tidos em consideração, no curto prazo, o Plano Nacional Marítimo-Portuário e os planos de ordenamento de estuários.

²⁶ Já no caso de águas públicas não navegáveis e não fluviáveis localizadas em prédios particulares, o respectivo leito e margem são particulares, nos termos do artigo 1387.º do Código Civil, sujeitos a servidões administrativas.

²⁷ “Classificação” no entendimento expresso no texto da lei.

²⁸ Agora o seleccionado na ENGIJC.

- b) *A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro, que assume como objectivos até 2010: conservar a natureza e a diversidade biológica e geológica e promover a utilização sustentável dos recursos biológicos; contribuir para a prossecução dos objectivos visados pelos processos de cooperação internacional na área de conservação da natureza em que Portugal está envolvido.*
- c) *A Estratégia Nacional para a Energia, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, de 24 de Outubro, que tem como objectivo garantir a segurança do abastecimento de energia, através da diversificação dos recursos primários e dos serviços energéticos, da promoção da eficiência energética na cadeia de oferta e na procura de energia, do estímulo à concorrência e da adequação ambiental de todo o processo energético.*
- d) *As Perspectivas para a Sustentabilidade na Região Autónoma dos Açores [2006], que enquadra a elaboração do Plano Regional para o Desenvolvimento Sustentável dos Açores, assegurando a articulação com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.*
- e) *O documento Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional [2006], que estabelece os princípios e as directrizes estratégicas a prosseguir para a gestão integrada da zona costeira nacional e que é um referencial para o desenvolvimento da ENGIZC.*
- f) *A Execução da Recomendação sobre a Gestão Integrada da Zona Costeira em Portugal [2006], que constitui o relatório preliminar sobre a experiência portuguesa na execução da Recomendação apresentado à Comissão Europeia.*
- g) *A Estratégia Nacional para o Mar, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro, que define como objectivo central melhorar o aproveitamento dos recursos do oceano e zonas costeiras, promovendo o desenvolvimento económico e social de forma sustentável e respeitadora do ambiente, através de uma coordenação eficiente, responsável e empenhada que contribua activamente para a Agenda Internacional dos Oceanos. As linhas orientadoras da Estratégia Nacional para o Mar assentam em três pilares estratégicos: o conhecimento, o planeamento e o ordenamento*

espaciais e a defesa activa dos interesses nacionais. Neste âmbito, está em elaboração o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo.

- h) As Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo e Portuário [2006], que têm por visão estratégica reforçar a centralidade euro-atlântica de Portugal, aumentar fortemente a competitividade do sistema portuário nacional e do transporte marítimo e disponibilizar ao sector produtivo nacional cadeias de transporte competitivas e sustentáveis.*
- i) O Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013 [2006], que visa promover a exploração sustentável dos recursos, a competitividade do sector e o desenvolvimento da aquicultura recorrendo a regimes de produção biológica e ecologicamente sustentáveis, tendo em vista uma importância acrescida do sector da pesca na economia nacional e a dinamização económica e social das comunidades piscatórias.*
- j) A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto, que, no âmbito do ambiente e da valorização do património, preconiza uma aposta num modelo de desenvolvimento que integre, por um lado, a protecção do ambiente com base na conservação e gestão sustentável dos recursos naturais, por forma a que o património natural seja considerado como factor de diferenciação positiva, e, por outro, o combate às alterações climáticas, que, sendo em si mesmo um desafio para diversos sectores da sociedade, deve ser igualmente encarado como uma oportunidade para promover o desenvolvimento sustentável.*
- k) O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pelo Lei n.º 58/2007, 4 de Setembro, que constitui o quadro de referência para o ordenamento do território no espaço nacional e identifica como uma das prioridades a execução de uma política de ordenamento e gestão integrada das zonas costeiras, nas componentes terrestres e marítimas, a qual deverá ser devidamente articulada com a Estratégia Nacional para o Mar.*
- l) O Plano Estratégico Nacional do Turismo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2007, de 4 de Abril, que tem por visão tornar Portugal num dos destinos de maior crescimento na Europa. Esse crescimento deverá ser alicerçado em características distintivas e inovadoras do país, na excelência ambiental/urbanística, na formação*

dos recursos humanos e na dinâmica/ modernização empresarial e das entidades públicas, na qualificação e competitividade da oferta, transformando o sector num dos motores do desenvolvimento social, económico e ambiental, a nível regional e nacional.

m) O Plano de Ordenamento Turístico dos Açores e o Plano de Ordenamento Turístico da Madeira [2008], que definem a estratégia de desenvolvimento do turismo em cada uma destas Regiões Autónomas, bem como o modelo territorial a adoptar, constituindo-se como instrumentos disciplinadores e orientadores, estabelecendo parâmetros para o crescimento do sector e definindo áreas de vocação turística por ilha e por espaços específicos.

n) Os planos de ordenamento da orla costeira [POOC], que têm por objecto as águas marítimas costeiras e interiores e os respectivos leitos e margens, assim como as faixas de protecção marítima e terrestre, e estabelecem opções estratégicas para a protecção da integridade biofísica da orla costeira, com a valorização dos recursos naturais e conservação dos seus valores ambientais e paisagísticos, definindo, nomeadamente, o ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira, a classificação das praias e a disciplina do seu uso, a valorização e qualificação das praias, dunas e falésias consideradas estratégicas por motivos ambientais e turísticos, o enquadramento do desenvolvimento das diversas actividades específicas, bem como as regras de saneamento a serem observadas, e asseguram os equilíbrios morfoodinâmicos e a defesa e conservação dos ecossistemas litorais.

Referência a notas de relevância jurídica no Quadro 2 das Bases para a EGIZC

De entre as trinta e cinco “Prioridades estratégicas para a GIZC (Quadro de Referência Estratégica)” entendemos que doze delas são especialmente relevantes para a consideração em dimensão jurídica desta estratégia:

- *Promover uma avaliação e política integrada dos instrumentos de ordenamento, planeamento e gestão das zonas costeiras;*
- *Aplicar uma abordagem ecossistémica à gestão integrada das zonas costeiras;*

- *Promover Portugal enquanto centro de excelência de investigação das ciências do mar;*
- *Estabelecer um regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território;*
- *Assegurar um modelo de governação aberto à participação adequada e oportuna das populações e outras partes interessadas da sociedade civil;*
- *Melhorar o acesso à informação, assegurando a sensibilização e mobilização dos cidadãos para as políticas marítimas;*
- *Reforçar a articulação e a cooperação institucional entre a administração central, regional e local em matéria de gestão integrada de zonas costeiras;*
- *Intensificar a cooperação internacional, nomeadamente ao nível do planeamento transfronteiriço;*
- *Modernizar a administração pública enquanto factor fundamental para uma governação qualificada;*
- *Clarificar e dar coerência intersectorial às medidas legislativas com impacto no meio marinho.*

4 Concluindo

As zonas costeiras, e até mais abrangentemente os territórios litorais, caracterizam-se em sede de geografia humana, por densidades populacionais muito elevadas comparativamente aos territórios terrestres interiores. Os costeiros territórios e seus espaços (*maxime* os de uso turístico) reflectem com massas compactas de pessoas residentes, turistas e passantes — betonisticamente dir-se-á — as incidências da pressão imobiliária.

Geofísica biológica e ecologicamente, as zonas costeiras são concentrados de recursos geológicos, energéticos, biológicos, faunísticos, terapêuticos, paisagísticos e ecológicos em geral.

Geeconomicamente, resultam com os maiores nichos e índices de concentrações portuárias, piscatórias, turísticas, industriais e económicas em geral.

Assim estes territórios suscitam nele uma intervenção jurídica ponderatória de renaturalização, planeamento, ordenamento e gestão

em *feed-back* positivo para “le ravage d’un espace *morcelé et convoité* par l’urbanization”. Ou seja, superar um jurídico estado dinâmico de *Interessen Kampf*.

Em sede de direito do urbanismo, realiza-se a vertigem das zonas costeiras para haver os seus espaços com a classificação de urbanos, urbanizáveis, e, especialmente, urbano-turísticos.

Para o direito do ordenamento das zonas costeiras e do litoral há necessidade de uma constelação de princípios e normas que reconheça (ou que decorra do reconhecimento) da especificidade material do(s) espaço(s) litorai(s). Esta especificidade jurídico-regulatória radica, pois, numa visão do espaço juncional mar-terra-ar prioritária de natureza geoecológica.

Depois, tal normativo carece de uma específica metódica “estruturalista” para reflectir ubiquamente aquela constelação de princípios jurídicos na sua determinação legislativa e densificação regulamentar; na sua concretização e no controlo individual e concreto (*maxime* administrativo) do seu cumprimento. Não é uma linha regulática (entre nós, cfr. Boaventura Sousa Santos, J.J. Gomes Canotilho) clássico-jurídico que aqui rejeitamos ou obnubilamos. Postulamos, sim, é que se impõe ao Direito um método aberto de reconhecimento e ponderação da factualidade que o convoca. Uma realidade que não apenas tem uma indelével co-perspectiva sociológica, mas que exige necessariamente uma perspectiva para realidades objecto das ciências naturais. Que impõe ponderação efectiva e eficaz diversa face ao diverso espaço interior comum. É, pois, uma construção normativa e uma dogmática, uma aplicação normativa, em adequação à especificidade de tais territórios de interface marítima e assim de equilíbrio instável entre riqueza singular e vulnerabilidade permanente.

Em coerência relacional, a consideração e regulação jurídica dos territórios litorais deve extrapolar-se dos resultados das respectivas naturalísticas caracterizações e delimitações e dos dinamismos sociais que aí ocorrem.

A renaturalização, o uso e a transformação das zonas costeiras, nestes compreendida a utilização pública e a privada dos atinentes recursos hídricos, realizam-se segundo normativos de diversas naturezas

e sectores, mas devem integrar-se em instrumentos normativos abertos onde a pluridisciplinaridade se articule integradamente, ou seja: não apenas coerentemente.

Estes diplomas têm matriz jurídico pública, administrativa, de ordenamento do território e de ambiente; e compreendem ou devem juridicamente compreender:

1. Princípios do direito do urbanismo e do direito do ordenamento do território, especialmente relevantes para a protecção e ordenamento do risco litoral;
2. Estática e dinâmica da dominialidade pública litoral (e dos vínculos litorais);
3. O regime da dominialidade pública litoral;
4. A utilização do DPM por particulares. Em uso comum. Em uso privativo. Seus títulos;
5. O regime da propriedade (privada e pública) confinante ou influente;
6. O regime dos vínculos litorais (de interesse para o litoral) à propriedade influente. Servidões e restrições de utilidade pública litoral;
7. O regime de valoração degressiva dos solos litorais — no quadro duma política nacional de valoração dos solos;
8. A questão da tipicidade fechada dos planos especiais;
9. A articulação ou integração dos regimes e competências entitativas, orgânicas e funcionais litorais (costas, portos, estuários);
10. Os POOC. Elaboração e aprovação. Objectivos. Objecto. Estatuto jurídico. Funções;
11. O critério do seu âmbito territorial. Consequências na determinação da relação com os outros tipos de planos;
12. O nível hierárquico jus-ordenamental dos POOC e a sua também natureza sectorial;
13. Os PDM. A natureza conformadora, concentradora e parcialmente constitutiva dos PDM. Os PDM litorais;
14. Outros regimes de protecção e ordenamento territorial litoralmente relevantes. REN, Áreas (ou bens) especialmente protegidas;

15. Estatutos relacionacionais jus-ordenamentais. O sistema das relações de sobreposição e co-vigência espacial e temporal de planos e regimes de protecção litoralmente atinentes. Articulação, compatibilidade e conformidade;
16. O regime de sucessão e articulação cronológica entre planos com incidência sobre o litoral. Em especial a ponderação e o regime para os “direitos adquiridos”;
17. A adaptação do princípio da vinculação directa dos administrados;
18. O regime jurídico dos empreendimentos turísticos em orla costeira, zona costeira e, mesmo, no litoral *lato sensu*;
19. O regime dos princípios e características dos loteamentos e licenciamento de em geral e litóreas em especial;
20. O regime jurídico da modificação, da transformação, da revogação e de outras formas de extinção dos títulos de utilização privativo de recursos hídricos e de espaços litorais.

Neste último tópico cabe reafirmar aqui o nosso entendimento de que:

A alteração concessória de incremento de faculdades e direitos de títulos de utilização destes títulos não nos parece que seja figura admissível senão excepcionalmente e em acto administrativo densamente vinculado, e sendo dada ainda de menor propriedade a renovação dos actos ou contratos administrativos concernentes.

Já a alteração redutora de faculdades ou direito privados sobre bens públicos dominiais (designadamente no litoral) ou a substituição (revogação substitutiva ou modificativa) deve ter expressão técnico jurídica em favor do interesse público ambiental.

Assim, a revogação (simples ou em sentido restrito, de títulos de utilização ou exploração de domínio público) é admitida com fundamento diverso da revogação de títulos sobre bens não dominiais (e públicos), precisamente dada a maior intensidade do interesse público a proteger.

Contra a letra da alínea b) do nº 1 e do nº 2 do artigo 140º do CPA, rege doutrinamente bem, o artigo 69º da Lei da Água.

A “dignidade da pessoa humana num concerto eco-cosmológico”²⁹ tutelada cimeiramente pelo Direito, traduz-se, na temática do presente artigo, na não admissão de actos administrativos constitutivos de direitos subjectivos ou interesses legítimos insusceptíveis de revogação³⁰ em matéria de uso de recursos dominiais.

Mas não porque são apenas dominiais, antes sim porque os valores ecossistémicos relativizam o Humano. E tal sucede, diremos, em virtude do objecto: bens naturais fundamentais não apenas para a espécie humana mas outrossim para a Natureza.

²⁹ Adaptação da expressão, dada em designadamente, em: PEREIRA, M. Neves. Introdução direito e às obrigações. 3. ed. 2007. p. 18, 45.

³⁰ Cfr., no quadro de distinção entre eficácia destrutiva e eficácia construtiva, as “classificações assessorias” de actos revogatórios substitutivos e actos revogatórios modificativos, Andrade, J. Robin — A revogação dos actos administrativos. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1985. p. 61, 363; Gonçalves, Pedro C. — Revogação (de actos administrativos), in DJAP, VII, p. 303 *et seq.* A alteração (modificação ou substituição parcial) e a substituição (*proprio sensu* ou total) serão actos secundários distintos da revogação (*stricto sensu*), mas têm por regime supletivo o da revogação, segundo o artigo 147º do CPA. V. no direito alemão Wolff, Bachof, Stober — *Verwaltungsrecht*, (2005), München, p. 215 *et seq.*