

RevCED^{UA}

N.º 24 _ Ano XII_ 2. 09

› Doutrina

Gestão Integrada da Zona Costeira Portuguesa

Fernanda do Carmo

E um dia a Falésia veio Abaixo...
Risco de Erosão da Orla Costeira, Prevenção e Responsabilização

Carla Amado Gomes

Heloísa Oliveira

Do Aproveitamento dos Recursos Naturais da Orla Costeira

Ana Raquel Gonçalves Moniz

O Desaparecimento e Recomposição de Imóveis - A Perda,
a Acessão e a Demarcação

Mónica Jardim

Margarida Costa Andrade

› Jurisprudência

Poluição Marinha, Hidrocarbonetos e Resíduos

Carlos Oliveira Coelho

› Recensões

Environnement et Marché Intérieur

Nicolas de Sadeleer

El Desconcierto del Leviatán

Márcio Albuquerque Nobre

› Dossier

Zonas Costeiras Continentais Portuguesas:
Questões Prévias sobre a Ecologia Humana das Zonas Costeiras
e os Conflitos pelo Uso e a Regulação dos Territórios

› Abstracts

› Últimas Aquisições Bibliográficas

24.

RevCEDÖUA



Director

José Joaquim Gomes Canotilho

Subdirectora

Alexandra Aragão

Comité Redactorial

Fernanda Paula Oliveira
José Eduardo Figueiredo Dias
Licínio Lopes Martins

Conselho Directivo

Manuel Lopes Porto
Fernando Alves Correia
José Casalta Nabais

Conselho de Redacção

Fernando Alves Correia
Anabela Miranda Rodrigues
José Casalta Nabais
Pedro Serra
Paulo Canelas de Castro
Alexandra Aragão
Fernanda Maçãs
Francisco Ferreira de Almeida
José Cunhal Sendim
Cláudia Soares
Suzana Tavares da Silva
Armando Silva Afonso
António Pereira da Costa
António Magalhães Cardoso

Propriedade e Edição

CEDOUA - Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Correspondência

CEDOUA
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
3004-545 COIMBRA

Assinaturas e Distribuição

Coimbra Editora

Periodicidade

2 números / ano

Número Avulso

14,66 Euros - IVA incluído

Capa e Arranjo Gráfico

www.ruiverissimodesign.com

Impressão e acabamentos

Tipografia Lousanense

Tiragem

500 Ex.

› Doutrina

- › 9 **Gestão Integrada da Zona Costeira Portuguesa**

Fernanda do Carmo

- › 15 **E um Dia a Falésia Veio Abaixo...
Risco de Erosão da Orla Costeira, Prevenção e Responsabilização**

Carla Amado Gomes

Heloísa Oliveira

- › 37 **Do Aproveitamento dos Recursos Naturais da Orla Costeira**

Ana Raquel Gonçalves Moniz

- › 57 **O Desaparecimento e Recomposição de Imóveis - A Perda,
a Acessão e a Demarcação**

Mónica Jardim

Margarida Costa Andrade

› Jurisprudência

- › 81 **Poluição Marinha, Hidrocarbonetos e Resíduos**

Carlos Oliveira Coelho

› Recensões

- › 111 **Environnement et Marché Intérieur**

Nicolas de Sadeleer

- › 113 **El Desconcierto del Leviatán**

Márcio Albuquerque Nobre

› Dossier

- › 119 **Zonas Costeiras Continentais Portuguesas:
Questões Prévias sobre a Ecologia Humana das Zonas Costeiras
e os Conflitos pelo Uso e a Regulação dos Territórios**

› 127 **› Abstracts**

- › 131 **› Últimas Aquisições Bibliográficas**

Perscrutar a forma de amarrar a orla costeira

“To allow the application of anthropic reasoning to a particular constant of nature, the variation of this constant form one part of the multiuse to another must be sufficiently broad and smooth”

Steven Weinberg, *Lake views this world and the Universe*
London, 2009, p. 201

Como amarrar constantemente a orla costeira? Uns pensam logo em esporões ou em barreiras fixas ao longo da costa. É a modernidade pesada a convocar intervenções pesadas. Outros, são adeptos de soluções infra-estruturais ligeiras pedindo licença ao mar para “alimentação artificial das praias e preservação do cordão dunar”. Viver em multidiversidade e observar a ignorância perante o “multiverso” implica saber mais, conhecer o jogo dos actores sociais e compreender os conflitos entre reguladores e utilizadores. Mais do que isso: é preciso “escrutinar, no âmago das políticas e nas soluções técnicas face aos riscos ambientais, o exercício de uma ética de responsabilidade e a sustentabilidade dos territórios humanizados” (cfr. Dossier). Este modo de olhar é, afinal, *broad and smoothly*. Uma banda larga de sintonização ambiental não é incompatível com a serenidade do saber e do conhecimento sobre a natureza. Por mais esporões que espicacem as orlas costeiras!

Janeiro 2011



(José Joaquim Gomes Canotilho)

RevCEDÖUA

Doutrina

“Gestão Integrada da Zona Costeira Portuguesa”

Resumo

O presente artigo expõe e analisa os diversos instrumentos de implementação de um modelo integrado de gestão da zona costeira: instrumentos legais/institucionais; instrumentos de política; instrumentos de programação e instrumentos de financiamento.

Estes instrumentos são o pilar da criação de um modelo de gestão da zona costeira que garanta uma actuação integrada, participada e co-responsabilizada dos vários intervenientes, de forma a promover o litoral como um valor e a encarar a sua qualificação como um desígnio do País, no quadro de um programa nacional intersectorial.

A preservação e a qualificação da zona costeira são determinantes para o desenvolvimento e a competitividade de extensos territórios em Portugal. Configuram, todavia, desafios complexos que têm de ser equacionados e geridos de forma integrada e continuada, concentrando-se esforços de planeamento, de programação e de investimento para estes fins.

Portugal tem uma linha de costa com uma extensão superior a 1.000 km e uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas da Europa que, com mais de 1.700.000 km², corresponde a cerca de 18 vezes a sua área terrestre.

A zona costeira, de equilíbrio frágil e dinâmica muito complexa, apresenta grande variedade geomorfológica e grande diversidade ecológica e biofísica, concentra habitats e recursos naturais muito produtivos e significativos e é objecto de forte atractividade para o estabelecimento de actividades humanas.

A diversidade de valores e de apetências destas zonas disponibiliza importantes recursos para o desenvolvimento, mas implica, em alguns casos, graves conflitos de usos que têm de ser acautelados e resolvidos no quadro de modelos de gestão partilhados e de processos de decisão suportados em conhecimento especializado.

A costa portuguesa apresenta troços sujeitos a processos erosivos intensos, registando-se já recuos significativos da linha de costa e elevada mutabilidade de perfis de praias, de sistemas dunares e de arribas que induzem situações de risco acrescido para pessoas e bens, incluindo ocorrências de forte degradação e intrusão do mar em frentes marítimas de aglomerados populacionais consolidados.

Estes fenómenos de erosão costeira associados à ocupação humana de zonas vulneráveis geram situações de especial gravidade que impõem intervenções de defesa ou de retirada de ocupações com elevados custos económicos e sociais.

Exige-se, assim, que os instrumentos de planeamento e de gestão ponderem, com o devido aprofundamento científico e técnico, os fenómenos da dinâmica costeira e definam opções responsáveis e ajustadas para cada um dos casos, onde a prevenção e o reforço das

defesas naturalizadas estejam na primeira linha das decisões, sem descurar, naturalmente, as intervenções mais pesadas que as análises de custo-benefício multidimensionais venham a determinar como mais adequadas, face às características da ocupação existente.

Importa, por outro lado, que estes instrumentos promovam a utilização e fruição da zona costeira por actividades compatíveis com a sua natureza e características valorizadoras do seu elevado potencial de desenvolvimento territorial.

Estas questões sendo complexas não são novas e Portugal tem acompanhado as políticas internacionais e comunitárias relativas à gestão integrada da zona costeira, desenvolvendo, nos últimos anos, uma política e um modelo de gestão integrados para o litoral, baseada em vários instrumentos.

1. Instrumentos Legais e Institucionais:

Como principais instrumentos legais e institucionais destacam-se a Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e o Grupo de Coordenação Estratégica, criado pelo Despacho n.º 6043/2006, de 14 de Março.

A Lei da Água, aprovada em 2005, transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva Quadro da Água, estabelecendo as bases para a gestão sustentável dos recursos hídricos assentes no princípio da gestão integrada das águas superficiais, interiores, de transição e costeiras, das águas subterrâneas, dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados e das zonas húmidas deles directamente dependentes.

A Lei da Água consagrou um novo modelo institucional para a gestão dos recursos hídricos, consubstanciado no fortalecimento do papel do Instituto da Água como Autoridade Nacional da Água e na criação de Administrações das Regiões Hidrográficas, que garantem a gestão global por bacia hidrográfica, incluindo os troços de costa associados.

Considerando, por outro lado, a necessidade de garantir e melhorar a articulação e a coordenação das acções da responsabilidade das diversas entidades que detêm competências na zona costeira, foi criado o Grupo de Coordenação Estratégica, com a incumbência de assegurar a coordenação da execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, através de instrumentos de programação articulada e respectiva monitorização.

Este Grupo de Trabalho efectuou, numa primeira fase, a avaliação da execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira em vigor e com base num diagnóstico prospectivo identificou um conjunto de acções prioritárias de âmbito nacional e regional a executar a curto e médio prazo, tendo como resultado o “Plano de Acção para o Litoral 2007-2013”. Este Plano de Acção tem vindo a ser executado sob coordenação, acompanhamento e monitorização do Grupo de Trabalho, sendo produzidos relatórios de execução anuais que permitem evidenciar os progressos de realização das intervenções identificadas e corrigir desfasamentos.

2. Instrumentos de Política:

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, reconhece a elevada sensibilidade ambiental, a elevada atractividade humana e a significativa relevância económica da zona costeira, atribuindo-lhe uma importância estratégica para o desenvolvimento e determinando que seja objecto de uma particular atenção pelos instrumentos de planeamento territorial e alvo de medidas de política promotoras do seu uso sustentável.

Noutra linha de actuação, a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de Setembro, configura-se como o mais relevante instrumento para a gestão coordenada e partilhada da

zona costeira, estabelecendo os objectivos e as opções estratégicas de ordenamento e de gestão e consagrando os modelos de articulação a desenvolver nos planos político, técnico e de formação do conhecimento, tendo em vista uma gestão global e integrada, partilhada pelos diferentes sectores com intervenção directa na zona costeira.

A Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira cria o conceito de “bem litoral”, associado à zona costeira, no qual os imperativos de protecção e os princípios da prevenção/precaução são basilares e consagra uma visão, para um período de 20 anos, que aponta para um desenvolvimento da zona costeira balizado por valores como a identidade, a sustentabilidade, o ordenamento e a segurança, a concretizar no quadro de um aproveitamento sustentável e competitivo dos potenciais marinhos e marítimos.

Para a sua própria operacionalização a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira prevê a construção de um Modelo de Governação ajustado às necessidades operacionais diagnosticadas, assente em três níveis distintos:

- Um primeiro nível corresponde à **Plataforma de concertação política**, que é um espaço de articulação inter-ministerial, coordenado pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e suportada pelo Grupo de Coordenação Estratégica;
- Um segundo nível corresponde à **Plataforma operacional**, que reúne sob coordenação do Instituto da Água e agrega os diferentes organismos e agentes com intervenção na zona costeira;
- Um terceiro nível corresponde à **Plataforma do conhecimento**, também dinamizada pelo Instituto da Água, centrada nas fontes de produção de conhecimento e na sua divulgação.

Actualmente está em desenvolvimento a operacionalização do Modelo de Governação, em articulação com a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar.

3. Instrumentos de Planeamento:

Em linha com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, que constitui a figura de topo do sistema de gestão territorial em Portugal, também os Planos Regionais de Ordenamento do Território têm vindo a abordar os territórios costeiros com particular atenção, determinando as linhas mestras do desenvolvimento territorial e da sustentabilidade nestas áreas e constituindo o quadro de referência para os planos municipais e especiais que regulam a ocupação e uso do solo e definem os regimes gestão e salvaguarda de recursos e valores.

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território, alguns entrados em vigor ainda antes da aprovação da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, vieram definir orientações e directrizes para a zona costeira que apontam, em geral, para a interdição de edificações na margem do mar, excepcionando, naturalmente, as edificações que pela sua própria natureza aí se devam localizar. Apontam, ainda, para a interdição de edificações nas zonas de risco e para a restrição ou condicionamento das ocupações edificadas na restante faixa.

Mas são os Planos de Ordenamento da Orla Costeira que constituem os principais instrumentos de ordenamento e planeamento com incidência nestas áreas. Estes planos regulam os diferentes usos e actividades da orla costeira, enquadrando as áreas construídas e promovendo o desenvolvimento das actividades específicas desta faixa, designadamente a valorização e qualificação das praias e das áreas de recreação em geral, bem como das

infra-estruturas e equipamentos associados às actividades marítimas e balneares, em sintonia com a protecção dos valores e recursos naturais e com a mitigação dos factores de vulnerabilidade e risco.

Estes planos, em vigor para toda a extensão de costa e em diferentes graus de implementação, constituíram o primeiro exercício de planeamento global no litoral. A gestão costeira desenvolvida com base nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira apresenta hoje resultados positivos já bem visíveis no território, ao nível do ordenamento e contenção do crescimento urbano, em especial em zonas sensíveis e de risco, das intervenções de defesa costeira em zonas críticas e instáveis e da requalificação de diversos trechos de frentes de mar, nomeadamente através do restabelecimento e requalificação de ecossistemas costeiros, da requalificação das praias e do ordenamento e organização dos acessos ao litoral.

4. Instrumentos de Programação:

Como instrumentos de programação destacam-se: o Plano de Acção para o Litoral 2007-2013 e as operações integradas de requalificação Polis Litoral, ambos os instrumentos alicerçados nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e destinados a dar-lhes execução de uma forma periodizada e articulada.

A partir dos programas de execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e tendo em vista garantir a efectiva execução das acções aí previstas, num contexto que abrange múltiplas entidades e actores responsáveis, construiu-se, no âmbito do Grupo de Coordenação Estratégica, o Plano de Acção Litoral 2007-2013 que identifica as acções prioritárias a realizar naquele período temporal, considerando dois grandes grupos de acções: as prioridades de intervenção (num total de 84) que são acções de âmbito nacional e associadas à existência de risco potencial para pessoas e bens, e as outras medidas (num total de 104) que são acções que a nível regional assumem importância significativa para a valorização das áreas costeiras.

A monitorização do Plano de Acção diz-nos, segundo o último relatório de execução de 2010, que estão já completamente executadas 23% das acções e que estão em execução 49%. A estas acções corresponde um investimento já realizado de 41,2M€ e um investimento em realização estimado de 152,6 M€, totalizando 193,8M€.

Em adicional, considerando a fragilidade de alguns territórios litorais e a diversidade e complexidade dos problemas que neles se registam, foi aprovada a iniciativa Polis Litoral – Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira –, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2008, de 3 Junho. Esta iniciativa contempla quatro operações – Litoral Norte; Ria de Aveiro; Sudoeste Alentejano e Ria Formosa – abrangendo 23 concelhos e promovendo a requalificação de 300 km de frente de costa e 220 km de frente estuarina ou lagunar, com um investimento total previsto de 311 M€.

5. Instrumentos de Financiamento:

A execução do Programa de Acção encontra suporte financeiro no Orçamento de Estado – PIDDAC do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e de outros Ministérios sectoriais que têm tutelas específicas sobre a zona costeira, no Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos, no Capital Social das Sociedades Polis, nos investimentos das Autarquias, em alguns investimentos privados, e no Quadro de Referência Estratégico Nacional.

No período 2007-2013, os Fundos Estruturais comunitários constituem um dos principais instrumentos de financiamento das intervenções no Litoral, através do Programa Operacional Temático de Valorização do Território, que apoia acções no domínio do Combate à Erosão e

Defesa Costeira e dos Programas Operacionais Regionais, que apoiam acções de Valorização do Litoral. No âmbito do Programa Operacional Temático de Valorização do Território está prevista uma dotação do Fundo de Coesão de 230 M€ que viabilizará um investimento total de quase 330 M€ e nos Programas Operacionais Regionais uma dotação de cerca de 82 M€ que viabilizará um investimento de 118 M€, num total de 448 M€.

Com base nestes diversos instrumentos, está criado um modelo de gestão da zona costeira que permite uma actuação integrada, participada e co-responsabilizada dos vários intervenientes, de forma a promover o litoral como um valor e encarar a sua qualificação como um desígnio do País, no quadro de um programa nacional intersectorial.

Contudo, pretende-se um aprofundamento do modelo e o desenvolvimento de novas abordagens a partir da implementação completa da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada do Litoral, tendo como objectivo a plena integração de políticas, uma melhor avaliação de dinâmicas e de cenários, a adopção dos princípios da prevenção e da precaução, fundamentais na adopção de soluções contra o avanço do mar, no reforço das medidas de reposição da legalidade, consolidando a autoridade do Estado, e na coordenação, articulação e gestão partilhada entre as várias entidades da Administração Central e os Municípios.

Fernanda do Carmo

Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

E um dia a falésia veio abaixo... Risco de erosão da orla costeira, prevenção e responsabilização

Resumo

Tendo por finalidade a análise da responsabilidade do Estado em casos como o do aluimento de uma falésia, na praia Maria Luísa, em Agosto de 2009, o presente estudo começa por descrever o tratamento legislativo que a orla costeira tem tido no ordenamento jurídico português, não só quanto à aprovação de projectos urbanísticos, mas também quanto aos instrumentos de gestão territorial utilizados (em especial, os planos de ordenamento da orla costeira) e programas nacionais aprovados tendo em vista a protecção do litoral. Seguidamente, e identificados os principais riscos e causas de erosão da orla costeira, analisam-se, por um lado, as obrigações do Estado de prevenção do risco de erosão, tendo como contraponto a responsabilização dos utilizadores das zonas balneares, considerando o novo regime sancionatório aprovado em 2010. Por outro lado, o regime da responsabilidade extracontratual do Estado traz para este domínio a possibilidade de responsabilização de entidades públicas por violação de deveres de vigilância.

o. Nota introdutória; **1.** A estratégia de gestão de riscos na orla costeira: uma panorâmica geral; **1.1.** Em especial, os POOCs; **2.** Multicausalidade e imprevisibilidade dos factores de erosão da orla costeira; **3.** A responsabilidade pública pela gestão do risco de erosão da orla costeira: **3.1.** A responsabilidade-tarefa; **3.2.** A responsabilidade-remédio; **4.** Um *case study*: o aluimento da falésia da praia Maria Luísa

o. Falar de gestão de riscos na orla costeira constitui tarefa espinhosa. Por um lado, porque o conceito de orla costeira não é unívoco¹; por outro lado, dado que os riscos que se detectam na zona litoral, são múltiplos e de origem diversa; finalmente, porquanto gerir o risco importa, por definição, uma considerável margem de incerteza.

À magnitude da empresa tentaremos responder com síntese. Primeiro, apresentando, numa visão panorâmica, os instrumentos convocados pelo decisor político nacionais e europeus

¹ Para um esclarecimento sobre o conceito de “orla costeira”, Fernando ALVES CORREIA, **Linhas gerais do ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal**, in *RLJ*, n.º 3956, 2009, pp. 252 segs.

para fazer face ao aluvião de riscos incidentes sobre as zonas costeiras (1.). O combate contra o risco é feito de várias e longas guerras, que demandam estratégias permanentemente actualizáveis. Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (=POOCs) configuram os mecanismos jurídicos mais vocacionados para promover uma gestão dinâmica dos riscos litorais apoiados, a montante, em relatórios de avaliações ambientais estratégicas e, a jusante, em observatórios de base científica (1.1.).

Um dos riscos mais intrusivos que a zona litoral sofre decorre da erosão. Gerir este risco, como qualquer risco, implica avaliar cientificamente a progressão de determinados fenómenos, traçar cenários e ponderar alternativas, informar e estar informado. Porque se trata de um risco silencioso e continuado, gerado por múltiplas fontes, e que acarreta limitações intensas ao uso da orla costeira, as duas ideias-força da metodologia da gestão destes riscos são comunicação e monitorização (2.).

Após esta análise sistémica, partiremos para uma abordagem mais tópica das responsabilidades públicas de gestão do risco, que nesta breve narrativa apresentaremos numa lógica dual: de prevenção e de compensação (3.).

Finalizaremos com o *leitmotif* deste texto: a responsabilidade das entidades públicas pelos danos provocados pela queda de uma falésia na praia Maria Luísa, em Albufeira, no Verão do ano passado. Este problema será contextualizado à luz do novo regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, e das considerações expendidas ao longo do texto (4.).

1. A particular fragilidade da orla costeira e as necessidades específicas ligadas à sua gestão levaram à criação de instrumentos normativos aptos a alcançar um índice de protecção eficaz. Existe, na verdade, um duplo fundamento para a intervenção do legislador e de entidades administrativas nesta área: a protecção de pessoas e bens e a protecção do ambiente. Foi em torno destes valores que o quadro legal de protecção da orla costeira se desenvolveu. Contudo, a ausência de um tratamento legislativo integrado, coerente e transversal da orla costeira é reveladora de uma deficiência sintomática da actuação legislativa reactiva (e não proactiva): os diplomas legais pautam-se pela resposta circunstancial e imediata aos problemas mais prementes, não prefigurando qualquer estratégia preventiva de gestão dos riscos da orla costeira. Testemos esta afirmação.

O primeiro diploma legal nacional direccionado para a regulamentação do uso da faixa costeira é o **DL 302/90, de 26 de Setembro**, que consubstanciava o **Regime de Gestão Urbanística do Litoral (=RGUL)**. Sublinhe-se, contudo, a origem eurocomunitária deste regime, reflectindo uma clara influência da *Carta Europeia do Litoral*, aprovada pela Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE, em 1981 Carta essa cujo principal mérito reside em assumir o litoral como constituindo uma unidade territorial com necessidades específicas e autónomas de regulação.

Este quadro normativo estabeleceu os princípios da ocupação, uso e transformação da faixa costeira, tendo em vista evitar a sua degradação e sustentabilidade objectivos bem fundados, considerando a forte pressão urbanística sobre o litoral português. Para concretizar estas finalidades são definidos os *Princípios a observar na ocupação, uso e transformação da faixa costeira* (enunciados em Anexo), a considerar e aplicar em todos os procedimentos de elaboração, apreciação e aprovação de planos ou projectos, bem como no âmbito do licenciamento de quaisquer obras ou empreendimentos na faixa costeira (artigo 2º do RGUL).

Dispõe o artigo 3º do RGUL que os planos municipais de ordenamento do território, assim como as áreas de desenvolvimento urbano prioritário, as áreas de construção prioritária, os planos de ordenamento e de expansão dos portos, bem como os planos de ordenamento das áreas protegidas que abranjam a faixa costeira, devem estabelecer as regras a que obedece a ocupação, uso e transformação da mesma, vinculadas ao cumprimento dos princípios

estabelecidos num Anexo. Assim, o embrião da protecção da zona costeira em Portugal correspondia essencialmente a um conjunto de regras de natureza urbanística².

Materialmente, os princípios assentavam em cinco conjuntos de regras:

- i) Ocupação do solo: referem-se, essencialmente, às manchas de aglomerados urbanos. Definem, nomeadamente, que as edificações devem ser afastadas, tanto quanto possível, da linha da costa, e que as novas ocupações devem ser feitas em aglomerados já existentes. Dessas regras decorre ainda uma proibição de construção em zonas com elevados riscos naturais;
- ii) Acesso ao litoral: visando obstar à (ainda maior) sobrecarga do litoral, determina-se, como princípio geral, que deve evitar-se a abertura de estradas paralelas à costa, e que o acesso ao litoral através de dunas deve ser limitado à circulação pedonal, com aproveitamento das passagens naturais, e mediante passeadeiras-estradas;
- iii) Infra-estruturas: impõe-se a limitação da construção de redes de distribuição de água, electricidades, saneamento e telecomunicações às necessidades de edificações e explorações já existentes;
- iv) Construções e espaços verdes: definem-se alguns standards urbanísticos no que toca à integração paisagística, à densidade de ocupação, à altura de edificações e a superfícies impermeabilizadas;
- v) Estaleiros: dispõem sobre obrigações de recuperação e avançam regras quanto à integração paisagística e ao depósito de materiais.

Não pode afirmar-se estarmos perante um conjunto surpreendente de princípios; contudo, a sua elevação a critérios vinculativos da aprovação e revisão de planos de ordenamento e a sua aplicabilidade directa transitória em procedimentos autorizativos de projectos representou um relevante impulso na autonomização de um regime de protecção da orla costeira.

A percepção da delicadeza da matéria levou a que, logo em 1992, o regime fosse aperfeiçoado, tornando-se evidente a sua aproximação às emergentes preocupações ambientais e não apenas a sua vocação de salvaguarda de bens e pessoas. O DL 201/92 atribuiu à Direcção-Geral dos Recursos Naturais (integrada na estrutura orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais) as competências da Direcção-Geral de Portos quanto à gestão da faixa costeira, dentro do limite da largura máxima do domínio público marítimo (cfr. o artigo 2º/1).

Contudo, a vinculatividade destes princípios relativamente a procedimentos autorizativos e no tocante à elaboração/revisão de planos municipais de ordenamento do território não foi entendida como suficiente, considerando a necessidade de subordinação destas áreas

² Ou, na expressão de Fernando ALVES CORREIA, “standards urbanísticos”, em **Linhas gerais do ordenamento...**, cit.. Quanto aos critérios definidos no Anexo ao DL 302/90, refere o Autor que os mesmos *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 actualiza no momento em que são recebidos por aqueles, mas também autênticos “standards urbanísticos” ope legis ou de eficácia imediata, já que encerram prescrições oponíveis directamente 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 adoptado os princípios*” – p. 257.

do território a regimes unitários e coerentes. De facto, a protecção da orla costeira não se compadece com a fragmentação de regulamentação que a dispersão pelos vários planos municipais representava. Surge, então, o **DL 309/93, de 2 de Setembro**, que aprova o **Regime de Elaboração e Aprovação dos POOCs**^{3/4}, entretanto alterado pelo DL 218/94, de 20 de Agosto.

Repare-se que os POOCs surgem ainda numa fase embrionária do planeamento urbanístico e do ordenamento do território em Portugal. De facto, apenas em 1990, através do DL 69/90, de 2 de Março, é aprovado um regime unitário de elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território⁵, e só posteriormente, em 1995, o DL 151/95, de 24 de Junho, vem regular a elaboração e aprovação de planos especiais de ordenamento do território, assim como a sua articulação com os planos regionais e municipais de ordenamento do território. Neste cenário, a autonomização de planos específicos para definir os condicionamentos, vocações e usos dominantes, bem como a localização de infra-estruturas de apoio a esses usos, e para orientar o desenvolvimento de actividades conexas na orla costeira, revela a importância e urgência na sua gestão integrada.

Realce-se, todavia, que os POOCs não são os únicos instrumentos de planeamento territorial a incidir sobre a zona costeira. De facto, pode mencionar-se desde logo o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei 58/2007, de 4 de Setembro, assim como os planos regionais de ordenamento do território, os planos municipais de ordenamento do território e alguns planos especiais de ordenamento do território.

No que toca aos planos especiais de ordenamento do território, os planos de ordenamento de áreas protegidas e os planos de ordenamento dos estuários, tal multiplicidade conduz com frequência a fenómenos de sobreposição de instrumentos, o que é especialmente relevante se considerarmos que vinculam directa e imediatamente os particulares. A sua aplicação depende, portanto, do conhecimento das regras relativas à articulação destes diversos regimes.

Contudo, sendo certo que o RJIGT estabelece várias *regras de conflitos* aptas a resolver estes problemas (hierarquia, conformidade, compatibilidade, articulação), não é menos verdade que falham normas claras que rejam a relação entre os diversos planos especiais. Trata-se, em todos os casos, de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, fixando os usos e o regime de gestão compatíveis com a utilização sustentável do território (cfr. o artigo 44^o do RJIGT); porém, não é de afastar a hipótese de emergência de situações de colisão⁶, com a correspondente necessidade de adopção de critérios materiais – ao invés de estritamente formais – com vista à articulação entre planos especiais.

Uma harmonização de carácter institucional retira-se da solução do DL 218/94, de 20 de Agosto, que atribuiu ao Instituto de Conservação da Natureza (actualmente, Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P., nos termos do DL 207/2006, de 27 de Outubro

³ Note-se que, apesar de o DL 309/93 classificar os POOCs como planos sectoriais, nos termos do disposto no artigo 33^o da Lei 48/98, de 11 de Agosto (que aprovou a Lei de Bases da Política de Ordenamento de Território e de Urbanismo) e no artigo 42^o/3 do DL 380/99, de 22 de Setembro, que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (=RJIGT), os POOCs são planos especiais de ordenamento do território. De acordo com o disposto no artigo 43^o do RJIGT, *os planos especiais de ordenamento do território visam a salvaguarda de objectivos de interesse nacional com incidência territorial delimitada, bem como a tutela de princípios fundamentais consagrados no programa nacional da política de ordenamento do território não asseguradas por plano municipal de ordenamento do território eficaz* (sublinhado nosso).

⁴ O DL 309/93 foi adaptado às especificidades regionais pelos DLR 18/98/A, de 9 de Novembro (Região Autónoma dos Açores), e DLR 1/2002/M, de 28 de Fevereiro (Região Autónoma da Madeira).

⁵ A disciplina anterior constava, dispersamente, do DL 560/71, de 17 de Dezembro, que criou para as câmaras municipais a obrigação de elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios, e do DL 208/82, de 26 de Maio, que estabeleceu o regime jurídico do plano director municipal, instrumento introduzido no ordenamento português pela Lei 79/77, de 25 de Outubro.

⁶ Neste mesmo sentido, cfr. Fernando ALVES CORREIA, *Linhas gerais do ordenamento...*, cit., p. 261; do mesmo autor, veja-se também o **Manual de Direito do Urbanismo**, I, 4^a ed., Coimbra, 2008, pp. 496 e seguintes.

= ICNB) as competências que nesta matéria detinham o então Instituto da Água, por um lado, e as direcções regionais do ambiente e recursos naturais no interior das áreas protegidas, por outro lado. Também esta articulação é feita pelo DL 129/2008, de 21 de Julho, que estabeleceu o regime dos planos de ordenamento dos estuários, e que determina a intervenção do ICNB e das Administrações das Regiões Hidrográficas quando sobre uma mesma área incida um plano de ordenamento de área protegida e um plano de ordenamento de estuário.

A aproximação entre o regime de protecção da orla costeira e a conservação da natureza é, aliás, expressamente assumida na **Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade** (=ENCNB), aprovada pela RCM 152/2001, de 11 de Outubro. O ponto 26 da ENCNB, exclusivamente dedicado à política para o litoral e para os ecossistemas marinhos, não deixa de sublinhar o entrecruzamento necessário destas duas áreas. Fica, portanto, assumida a finalidade de protecção de valores ambientais (i.e., biodiversidade) na gestão da orla costeira, a par da garantia de segurança de pessoas e bens. Como objectivos nesta área, são eleitos pela ENCNB a conclusão da plena implementação dos POOCs, a avaliação da capacidade de carga das zonas litorais, a consideração da Carta de Risco do Litoral⁷, a inventariação das áreas críticas em termos de 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.

A par desta regulação, têm avultado os programas e estratégias de gestão integrada da orla costeira. O **Programa Litoral**, lançado em 1998, tem como base jurídica essencial a RCM 86/98, de 10 de Julho, e como orientações genéricas:

- i) A definição clara das regras e princípios para as diferentes utilizações da orla costeira, tendo em vista evitar a utilização privativa abusiva da orla costeira, tendencialmente integrada no domínio hídrico;
- ii) A promoção de actividades compatíveis com a utilização sustentável de recursos, de forma a não descurar a aptidão económica fonte de riqueza do litoral;
- iii) A salvaguarda eficaz de pessoas e bens;
- iv) A gestão integrada e coordenada da orla costeira, cuja complexidade resulta, nomeadamente, da diversidade de organismos públicos com competência na matéria;
- v) A protecção dos valores naturais e patrimoniais, com urgência na definição das áreas sensíveis;
- v) O combate aos valores antrópicos que alteram a configuração da linha de costa, através da requalificação de áreas degradadas;
- vi) O aprofundamento e divulgação do conhecimento de base técnico-científico;
- vii) A clarificação da estrutura jurídica-administrativa, nomeadamente através da sistematização da legislação existente.

⁷ As “Cartas de Risco do Litoral”, editadas em 1999, para dez “trechos ou células sedimentares costeiras” do continente português, “propõem uma imagem dos territórios que, numa primeira delimitação, podem ser considerados como ameaçados pelo mar”. Classificam trechos de acordo com níveis de vulnerabilidade (baixa, média e alta).

Em comparação com os demais programas de gestão da orla costeira, o *Programa Litoral* revela-se de grande simplicidade. Contudo, os objectivos mantêm-se, o que demonstra que, na verdade, cada um dos programas é uma tentativa de melhoria e aprofundamento do anterior.

Neste ponto, há que sublinhar que o impulso das novas estratégias para a gestão da orla costeira tem também origem eurocomunitária e internacional. Assim, por força da importância económica, ambiental e lúdica da orla costeira, a Comissão Europeia propôs uma **Estratégia Europeia para a Gestão Integrada das Zonas Costeiras** (=GIZC)⁸, considerando também os compromissos assumidos pela União Europeia no Programa Agenda 21 das Nações Unidas (em especial, o Capítulo 17, da Secção II, dedicado à protecção dos oceanos, mares e áreas costeiras⁹). A intervenção da União Europeia ao nível da gestão da orla costeira ancora-se na necessidade de uma abordagem territorial integrada que inclua quatro níveis complementares:

- i) O nível local (a administração local tem um papel central na recolha de informação, envolvimento das populações e aplicação das medidas);
- ii) O nível regional (ou seja, de bacia hidrográfica, para compreensão estratégica dos problemas, através da coordenação de municípios, nomeadamente de diferentes Estados-Membros);
- iii) O nível nacional (para efeitos de orientação dos níveis locais e regionais, e do enquadramento jurídico-administrativo da gestão);
- iv) O nível eurocomunitário¹⁰ (uma vez que os problemas das zonas costeiras não se limitam às fronteiras de cada Estado-Membro, devendo as políticas ser aplicadas de forma coerente).

A Estratégia Europeia para a GIZC ficou delineada em alguns pontos centrais. Em primeiro lugar, a GIZC teria de ser promovida junto dos Estados-Membros, não só divulgando a estratégia como atribuindo incentivos financeiros para o efeito. Os “mares regionais” foram eleitos como unidades territoriais especialmente relevantes. Todavia, no que toca à implementação jurídico-administrativa, não é apenas ao nível dos Estados-Membros que a GIZC há-de ser tomada em conta: também as políticas e legislação eurocomunitárias teriam de ser revistas para compatibilização com este novo eixo de preocupações, nomeadamente ao nível da biodiversidade (Directivas Aves e Habitats), dos transportes (avaliação ambiental estratégica da política de transportes da União), da política externa, da avaliação de impacto ambiental, da política de recursos hídricos (Directiva-Quadro sobre a Qualidade das Águas), da política de desenvolvimento rural.

Para além de outras áreas complementares, como a criação de informação e conhecimentos acerca da zona costeira e da difusão de informação e sensibilização, a execução da Estratégia Europeia para a GIZC passa também pelo apoio ao desenvolvimento e difusão das melhores práticas de GIZC.

⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, relativamente à gestão integrada da zona costeira: *Uma estratégia para a Europa* COM (2000) 547 final, de 27 de Setembro de 2000.

⁹ O texto integral do Programa Agenda 21, assim como a Declaração do Rio, podem ser encontrados em <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>.

¹⁰ A justificação da intervenção da União Europeia, necessária por força do princípio da subsidiariedade, assenta também na Resolução do Conselho de 25 de Fevereiro de 1992, sobre a política comunitária futura relativa às zonas costeiras europeias, na Resolução do Conselho de 6 de Maio de 1994, relativa a uma estratégia comunitária de gestão integrada da zona costeira, e no Parecer do Comité das Regiões, de 12 de Abril de 2000.

Importa ainda sublinhar um último ponto da Comunicação da Comissão, constante do Anexo I (Princípios de Gestão Integrada da Zona Costeira). No seu ponto 3, o princípio da gestão adaptativa durante um processo gradual sublinha que *“o planeamento e a gestão integrados constitui um processo que se desenvolve e evolui ao longo de várias anos ou décadas (...). O processo GIZC exige um acompanhamento para poder ser ajustado através da gestão adaptativa, à medida que os problemas e os conhecimentos vão evoluindo* (itálico nosso). Apesar de a monitorização e constante adaptação constituírem um imperativo evidente quando se fala de orla costeira, facto é que os instrumentos jurídicos oferecem alguma resistência à precariedade ínsita numa ideia de gestão adaptativa. Voltaremos a este tópico adiante, a propósito da necessidade de monitorização.

Nesta sequência, surge em 2002 a **Recomendação n.º 2002/413/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa. O objectivo da recomendação é incentivar a adopção de abordagens estratégicas nacionais para a gestão das zonas costeiras, baseadas na protecção do ambiente costeiro, no reconhecimento das ameaças que sobre o mesmo impendem, na adopção de medidas de protecção adequadas e ecologicamente adequadas e na consideração da relevância económica, social, cultural e lúdica do litoral.

No Capítulo II da Recomendação são definidos os princípios a que devem obedecer as estratégias e medidas nacionais de gestão da orla costeira. Uma vez mais, volta a sublinhar-se as ideias: de tratamento global e integrado e de gestão a longo prazo e adaptativa, de coordenação dos vários níveis de actuação, e de respeito pelas especificidades locais e processos naturais dos ecossistemas. Prévia e concomitantemente, os Estados-Membros devem realizar um levantamento nacional dos instrumentos jurídicos aplicáveis e entidades públicas com actuação na área.

A tudo isto acresce ainda, por um lado, a preocupação da Recomendação com a sustentabilidade do sistema de gestão da orla costeira, ao prever que as estratégias nacionais deverão identificar fontes de financiamento duradouras, tanto eurocomunitárias como nacionais [Capítulo IV, n.º 3, alínea e)]. Por outro lado, atribui-se também relevância à criação de mecanismos de acompanhamento permanente, através da recolha e disponibilização ao público de informação quanto à implementação das medidas e evolução da orla costeira.

Também ao nível eurocomunitário se tornou evidente a necessidade de aproximação e integração da estratégia de protecção da orla costeira com a protecção ambiental em geral. Com efeito, é a própria Recomendação n.º 2002/413/CE que obriga os Estados-Membros a ter em conta, na elaboração das estratégias nacionais de GIZC, a Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002, que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de Ambiente (2002-2012).

A nível nacional, a Estratégia Europeia para a GIZC e a Recomendação n.º 2002/413/CE apenas obtiveram eco em 2008, aquando da aprovação da correspondente estratégia nacional, a que nos referiremos infra. De facto, o **Programa Finisterra** em 2003, adoptado pela RCM 22/2003, de 18 de Fevereiro, apesar de posterior às referidas iniciativas eurocomunitárias, assumiu como principal objectivo imprimir um novo impulso e possibilitar a concretização das acções e intervenções previstas nos POOCs entretanto elaborados e aprovados, no contexto do Quadro Comunitário de Apoio para o período 2000-2006.

Mais concretamente, o Programa Finisterra visava, entre outras, a actuação em zonas de risco iminente (para protecção de pessoas e bens), a requalificação de praias (em especial nas zonas com maior densidade, no Algarve e em áreas protegidas), a requalificação e/ou revisão da ocupação urbana, a intervenção em estuários e áreas portuárias, a protecção e valorização de áreas sensíveis, a criação de campanhas de sensibilização ambiental e a dinamização do programa de monitorização da orla costeira. A coordenação nacional do Programa foi atribuída ao ICNB.

Foram identificadas seis linhas de intervenção consideradas especialmente relevantes, cada uma delas a ser concretizada por um projecto de intervenção:

i) Defesa costeira/zonas de risco: a actuação nesta área passava pela recuperação e reforço de dunas, alimentação artificial de praias, regularização de embocaduras, transposição de barras e reposição de dragados, estabilização de arribas, manutenção e construção de esporões e muros de protecção, e demolição e remoção de estruturas localizadas em áreas de risco;

ii) Requalificação de praias e sistemas dunares: visa, principalmente, proporcionar às populações melhores condições para fruição das zonas balneares;

iii) Requalificação urbana, ambiental e defesa do património cultural: refere-se especialmente a intervenções de natureza urbanística em aglomerados urbanos;

iv) Zonas húmidas e lagoas costeiras: trata-se de um plano de acção que ilustra a dificuldade de articulação de valores ambientais e económicos na gestão da orla costeira. De facto, as zonas húmidas e lagoas costeiras são, simultaneamente, áreas de grande sensibilidade ambiental e de relevância económica. Assim, se, por um lado, urge gerir habitats de conservação prioritária, por outro lado, cumpre promover a revitalização e a recuperação de salinas, de infra-estruturas associadas à pesca artesanal, à aquicultura, ao recreio náutico, e implementar planos de dragagens, alimentações artificiais de dunas e praias;

v) Sensibilização ambiental;

vi) Estudos e monitorização: na qualidade de instrumentos para fiscalização do cumprimento dos planos de ordenamento e de detecção de ilegalidades e riscos, nomeadamente a erosão costeira. Assim, considerou-se prioritária a realização de levantamentos periódicos da orla costeira através de fotografia aérea, perfis perpendiculares à costa e levantamentos topográficos, o desenvolvimento de sistemas de modelação tridimensional e de informação geográfica de apoio à monitorização e divulgação de informação e a criação de programas de monitorização de qualidade da água balnear e de monitorização das descargas de efluentes e estações de tratamento de águas residuais.

Só em 2006 surgem as *Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional*¹¹, apresentadas pelo grupo de trabalho criado para o efeito, que definiu temas-chave e procedeu à sua análise seguindo uma estrutura quadripartida: pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças. Com vista à prossecução dos objectivos estabelecidos na Recomendação n.º 2002/413/CE, a RCM 82/2009, de 8 de Setembro, aprovou finalmente a **Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira** (=ENGIZC).

O primeiro ponto positivo a identificar na RCM 82/2009 é a preocupação da sua articulação com os demais regimes legais internacionais, eurocomunitários e nacionais. De facto, são desde logo enumerados conjuntos de normas a considerar que, embora não incidindo exclusiva ou principalmente sobre o problema da gestão da orla costeira (nomeadamente, por terem âmbitos de aplicação mais amplos), dispõem incidentalmente sobre o mesmo:

¹¹ Sobre este documento, veja-se Fernando VELOSO GOMES, **A gestão da zona costeira portuguesa**, in *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 7 (2), 2007, pp. 91 segs.

i) Internacionais: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar¹², a Convenção para Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste¹³, a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica¹⁴;

ii) Eurocomunitários: a Recomendação n.º 2002/413/CE, já referida, a Directiva-Quadro da Água¹⁵, a Directiva-Quadro Estratégia Marinha¹⁶ e diversas comunicações da Comissão Europeia (em sede de desenvolvimento sustentável, aquicultura, política marítima integrada, política portuária europeia, investigação marinha, regiões ultraperiféricas);

iii) Nacionais: planos regionais, especiais e municipais de ordenamento do território, estratégias nacionais (de conservação da natureza e biodiversidade, para a energia, para o mar, para o desenvolvimento sustentável).

Desta brevíssima enumeração resulta evidente a diversidade de instrumentos normativos e a pluralidade de interesses ambientais e económicos envolvidos na gestão da orla costeira. A ENGIZC, com clara influência das Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, de 2006, e do Relatório da Avaliação Ambiental Estratégica, de 2008, promove uma análise relativamente desenvolvida dos valores em causa (ambientais e não só) e dos riscos a que a orla costeira está sujeita, descrevendo os usos e actividades que a mesma proporciona (urbano, turismo, náutica, pesca, aquicultura, actividade portuária, energia, indústria, recursos minerais, investigação científica), bem como analisando as vantagens e, simultaneamente, os riscos que os mesmos criam para os bens protegidos.

Posicionando-se de acordo com a perspectiva de longo prazo da Estratégia Europeia, a ENGIZC assume-se como uma orientação para 20 anos, sem prejuízo da interpolação de mecanismos de avaliação e revisão. Com base nas conclusões da avaliação ambiental estratégica realizada, foram definidas as seguintes directrizes de orientação estratégica:

i) Um modelo de ordenamento e desenvolvimento da zona costeira que articule as dinâmicas socioeconómicas e ecológicas na utilização dos recursos e na gestão de riscos (abordagem ecossistémica);

ii) Um modelo institucional alicerçado na articulação de competências, tendo por base a co-responsabilização institucional em torno de uma entidade coordenadora nacional;

iii) Um modelo de governança assente na cooperação público-privada e na co-responsabilização na partilha de riscos.

Considerando estas directrizes gerais, foram eleitos quatro objectivos temáticos e respectivas medidas de concretização:

i) Conservar e valorizar os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; completar a constituição de uma rede coerente e integrada de áreas protegidas marinhas; assegurar a implementação do programa de intervenção prioritária de valorização da zona costeira; promover a gestão integrada dos recursos minerais costeiros; e

¹² Adoptada em Nova Iorque, a 10 de Dezembro de 1982, aprovada para ratificação pela RAR 60-B/97, de 14 de Outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de Outubro.

¹³ Adoptada em Paris, a 22 de Setembro de 1992, aprovada pelo Decreto n.º 59/97, de 31 de Outubro.

¹⁴ Adoptada no Rio de Janeiro, a 20 de Maio de 1992, aprovada pelo Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho.

¹⁵ Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.

¹⁶ Directiva 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho.

proceder ao inventário do domínio público hídrico e avaliar a regularidade das situações de ocupação do domínio público marítimo;

ii) Antecipar, prevenir e gerir situações de risco e de impactos de natureza ambiental, social e económica: identificar e caracterizar as áreas de risco e vulneráveis e tipificar mecanismos de salvaguarda; (re)avaliar a necessidade de intervenções “pesadas” de defesa costeira, através da aplicação de modelos de multi-critérios; e incorporar nos planos de contingência os riscos específicos da zona costeira;

iii) Promover o desenvolvimento sustentável de actividades geradoras de riqueza e que contribuam para a valorização de recursos específicos da zona costeira: clarificar os procedimentos do licenciamento das principais actividades valorizadas de recursos específicos exercidos na zona costeira; criar um quadro de referência estratégico para o desenvolvimento de actividades económicas de relevo acrescentado dirigidas à valorização dos recursos marinhos; promover a criação de condições favoráveis ao acolhimento e desenvolvimento de actividades da náutica de recreio e de turismo sustentável; e promover publicações técnicas sobre as boas práticas para os usos e actividades sustentáveis da zona costeira;

iv) Aprofundar o conhecimento científico sobre os sistemas, os ecossistemas e as paisagens costeiras: criar a plataforma de conhecimento de I&D para a zona costeira; e assegurar uma formação técnica adequada às exigências da gestão integrada da zona costeira.

A par dos objectivos temáticos, a ENGIZC definiu ainda quatro objectivos transversais e algumas medidas de concretização dos mesmos:

i) Desenvolver a cooperação internacional: promover o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre Estados e regiões em matéria de gestão integrada da zona costeira;

ii) Reforçar e promover a articulação institucional e a coordenação de políticas e instrumentos: reforçar e promover um quadro normativo específico para a gestão da zona costeira; integrar no quadro dos instrumentos de gestão territorial a problemática da gestão integrada da zona costeira; e incentivar e efectivar os mecanismos de gestão da zona costeira;

iii) Desenvolver mecanismos e redes de monitorização e observação: desenvolver um programa nacional de monitorização dos sistemas costeiros, das comunidades bióticas e da qualidade ambiental;

iv) Promover a informação e a participação pública: constituir uma plataforma de cooperação que envolva instituições públicas e privadas e que seja um mecanismo para a interpretação integrada da evolução da zona costeira; e desenvolver um programa de informação e sensibilização sobre a zona costeira.

Tendo em mente o que fica dito, e terminada esta ronda panorâmica genérica do enquadramento jurídico nacional e eurocomunitário da gestão da orla costeira, cumpre retirar algumas conclusões.

Numa perspectiva *vertical*, pode afirmar-se que os vários diplomas vão, explícita ou implicitamente, oscilando relativamente aos bens jurídicos a proteger e, em cada momento, elegendo alguns riscos como mais intoleráveis e urgentes de gestão que outros. Relembre-se que o primeiro diploma centrado no litoral assentava em regras quase estritamente urbanísticas. A evolução dos diplomas, contudo, tem ido no sentido de regulamentar e melhorar a utilização recreativa e económica da zona costeira.

Com efeito, do ponto de vista de análise ou eleição de riscos a controlar, é facilmente apreensível que os riscos ambientais têm vindo a assumir uma posição de relevo crescente. Recentemente, por força de casos como a queda da falésia que dá pretexto ao presente estudo, a urgência na gestão do risco da orla costeira recentrou-se na protecção de pessoas e bens. Ilustrativo desta orientação é o **DL 96/2010, de 30 de Julho**, que estabelece o regime sancionatório aplicável às infracções praticadas pelos utilizadores da orla costeira no que respeita a sinalética e a barreiras de protecção. Estas orientações legislativas terão, certamente, influência na gestão concreta do risco, a cargo das variadas autoridades administrativas competentes nesta matéria. Certo é que a já assinalada dispersão legislativa torna difícil a verificação do cumprimento das prioridades na gestão do risco, nomeadamente pelas entidades licenciadoras no caso concreto.

Passando agora a uma análise *horizontal*, repare-se que tem sido tónica evolutiva a necessidade de uma avaliação prévia integrada e estratégica dos planos e projectos. De facto, pela própria natureza dos cursos de água, um projecto a ser implementado a largos quilómetros do litoral pode ter um impacto directo e evidente no mesmo. Por exemplo, as intervenções realizadas ou previstas nas bacias hidrográficas relacionadas com a construção de barragens, desvio de caudais, extracção de sedimentos e dragagens, não podem ser avaliadas sem considerar a influência que terão nas águas costeiras, em especial nos estuários e sistemas lagunares. Ressalte-se que os Planos de Bacia Hidrográfica¹⁷ estão concluídos, cobrem todo o território continental português e ponderam já a interacção das bacias hidrográficas com as zonas costeiras.

De facto, a orla costeira é sempre uma zona de jusante, recebendo todos os fluxos e cargas gerados ou introduzidos nas Bacias; neste sentido, os POOCs não são, claramente, suficientes para cumprir os objectivos de preservação e de reabilitação do litoral, mesmo quando já revistos nos termos do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho (Regime da avaliação dos efeitos de planos e projectos no Ambiente, também denominada avaliação ambiental estratégica = AAE). Isto resulta do facto de os POOCs verem o seu âmbito territorial de aplicação limitado à orla costeira, quando, conforme ficou referido, a acção com impacto relevante no litoral pode ocorrer numa zona a montante. Para o efeito, outros planos, como os Planos de Bacia Hidrográfica, já referidos, ou os Planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas¹⁸, poderão assumir relevância central.

Por outro lado, esta ponderação e gestão do risco não pode ser feita apenas ao nível da planificação, tendo, pelo contrário, de ser realizada casuisticamente, no âmbito dos procedimentos autorizativos ou semelhantes, cujas dificuldades foram já objecto de análise. O instrumento adequado para o efeito será, indubitavelmente, a avaliação de impacto ambiental (**DL 69/2000, de 3 de Maio**), aplicável a projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, estando ou não esses mesmos projectos abrangidos por instrumentos de gestão territorial (que, por sua vez, poderão ter sido sujeitos previamente, ou não, a avaliação ambiental estratégica).

¹⁷ Elaborados e aprovados ao abrigo do DL 45/94, de 22 de Fevereiro.

¹⁸ Criados pelo artigo 20.º da Lei da Água (Lei 58/2005, de 29 de Dezembro)

A avaliação ambiental estratégica encontra-se regulada no DL 232/2007, de 15 de Junho, e resulta da transposição da Directiva 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e da Directiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio. Não cabe neste texto a análise do âmbito objectivo de aplicação deste diploma¹⁹; assinale-se, todavia, que nem todos os planos e programas com eventual impacto significativo na orla costeira estarão sujeitos a este regime²⁰.

Para além da análise prévia integrada, realce-se como positiva a previsão de programas de monitorização e acompanhamento da evolução da orla costeira. Como salientaremos *infra*, a gestão efectiva do risco é indissociável da criação de uma rede de monitorização e acompanhamento concreto dos projectos e planos com relevância para a faixa, e até mesmo da sua evolução independentemente destes. Se é certo que sempre se detectou essa tónica nesta matéria, não é menos verdade que a própria imposição comunitária de uma visão de longo prazo e de uma gestão adaptativa merece aplauso, uma vez que contribui decisivamente para o enraizamento dessa lógica.

1.1. Traçado brevemente o panorama legislativo nacional e eurocomunitário, caberá agora debruçarmo-nos sobre os mais importantes instrumentos de gestão da faixa litoral: os POOCs. De facto, apesar de vários outros mecanismos poderem influir, dependendo do caso, de forma mais ou menos premente, na gestão destas áreas, são os POOCs que, no actual estado da arte, com mais eficácia permitem proteger a orla costeira.

Conforme ficou dito, o regime de elaboração e aprovação dos POOCs foi introduzido pelo DL 309/93, entretanto alterado pelo DL 318/94. Os POOCs têm como objectivos:

- i) O ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira;
- ii) A classificação das praias e regulamentação do uso balnear;
- iii) A valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos;
- iv) A orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira;
- v) A defesa e conservação da natureza.

Deparamo-nos, neste enunciado, com as várias dimensões da gestão da orla costeira, que inclui, para este efeito, as águas marítimas costeiras e interiores e respectivos leitos e margens, com faixas de protecção terrestres não superiores a 500 metros.

Para compreender a função dos POOCs, é relevante sublinhar os princípios que os regem, descritos no artigo 4º do DL 309/93: a protecção da integridade biofísica do espaço, a valorização dos recursos existentes na orla costeira e a conservação dos valores ambientais e paisagísticos.

¹⁹ Sobre este ponto, cfr. os artigos 2º/b), e 3º do DL 232/2007.

²⁰ Sobre a AAE, vejam-se Fernando ALVES CORREIA, **A avaliação ambiental de planos e programas: um instituto de reforço da protecção do ambiente no Direito do Urbanismo**, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, nº 3496, 2007, pp. 4 segs; Yves JÉGOUZO, **L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes**, in *Actualité Juridique - Droit administratif*, 2005/38, pp. 2100 segs; Miguel ASSIS RAIMUNDO e Tiago SOUZA D'ALTE, **O regime de avaliação ambiental de planos e programas e a sua integração no edifício da avaliação ambiental**, in *RJUA*, nºs 29/30, 2008, pp. 125 segs; Carla AMADO GOMES, **Direito Administrativo do Ambiente**, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, org. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Vol. I, Coimbra, 2009, pp. 159 segs, 214-216.

É de sublinhar que o Anexo I ao DL 309/93 se dedica quase exclusivamente à definição dos vários tipos de praias. De uma breve análise deste regime ressalta desde logo a centralidade da utilização balnear a qual, sendo embora uma actividade lúdica relevante no caso português, não justifica tal destaque. Trata-se, evidentemente, de uma visão desenquadrada do que se exige de um plano de ordenamento do litoral.

O Anexo II do mesmo diploma determina critérios a observar na ocupação, uso e transformação terrestre de protecção. Note-se, contudo, a sua natureza não inovatória, uma vez que reproduz os princípios já fixados pelo Regime de Gestão Urbanística do Litoral, de 1990.

O regime de aprovação dos POOCs encontra-se também regulado pelo quadro normativo geral vigente nesta sede: o RGIJT, que contém a disciplina geral dos planos especiais de ordenamento do territórios, nos artigos 42º e seguintes.

Actualmente, todo o território continental e parte do território insular português estão cobertos por POOCs:

- i) Cidadela – S. Julião da Barra (RCM n.º 123/98, de 19 de Outubro e Declaração de Rectificação 22-H/98, de 30 de Novembro);
- ii) Sines – Burgau (RCM n.º 152/98, de 30 de Dezembro);
- iii) Caminha – Espinho (RCM 25/99, de 7 de Abril, entretanto alterado pela RCM n.º 62/2004, de 17 de Maio, RCM n.º 154/2007, de 2 de Outubro);
- iv) Burgau – Vilamoura (RCM n.º 33/99, de 27 de Abril);
- v) Sado – Sines (RCM n.º 136/99, de 29 de Outubro);
- vi) Ovar – Marinha Grande (RCM n.º 142/2000, de 20 de Outubro, entretanto alterado pela RCM n.º 76/2005, de 21 de Março);
- vii) Alcobaça – Mafra (RCM n.º 11/2002, de 17 de Janeiro);
- viii) Sintra- Sado (RCM n.º 86/2003, de 25 de Junho, entretanto alterado pela RCM n.º 141/2005, de 23 de Agosto);
- ix) Vilamoura – Vila Real de Sto. António (RCM n.º 103/2005, de 27 de Junho; a RCM n.º 78/2009, de 2009, que aprovou o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa, determina a derrogação de algumas normas do POOC Vilamoura – Vila Real de Santo António na sua área de aplicação);
- x) Ilha Terceira (DRR n.º 1/2005/A, de 15 de Fevereiro);
- xi) Ilha S. Miguel troço Feteiras – Fenais da Luz - Lomba de S. Pedro (DRR n.º 6/2005/A, de 17 de Fevereiro);
- xii) Ilha de S. Jorge (DRR n.º 24/2005/A, de 26 de Outubro).

Conforme foi referido, da execução destes planos ocupava-se o Programa Finisterra; a ENGIJC obrigará, porventura, a uma re-interpretação do papel dos POOCs na gestão da orla costeira e dos objectivos a alcançar por este instrumento de gestão territorial.

2. São muitos e variados os riscos da erosão costeira e respectivas causas²¹. Pode afirmar-se, todavia, que os indicadores de pressão no ambiente marinho e costeiro são, essencialmente, a concentração populacional nas zonas costeiras, a poluição marinha, a pesca e a erosão costeira. Considerando o caso que será analisado a final neste estudo, dedicaremos especial atenção ao fenómeno da erosão costeira.

Por força da mediatização do fenómeno das alterações climáticas, é frequente a sua associação à erosão costeira. Contudo, a verdade é que a erosão costeira é um fenómeno complexo, radicando em causas diversificadas (naturais, humanas e mistas), com pesos que, em concreto, estamos longe de conseguir quantificar. A contribuição humana é talvez a mais relevante, pelas razões que passamos a expor.

Primo, sublinhe-se a diminuição das quantidades de sedimentos fornecidos ao litoral. Esta redução resulta de actividades humanas de florestação, de aproveitamentos hidroeléctricos e hidroagrícolas, da realização de obras de regularização de cursos de água, da exploração de inertes nos rios, estuários, dunas, praias, dragagens, de obras portuárias e de protecção costeira.

Secundo e sequencialmente, a par desta diminuição de sedimentos, é também relevante a intervenção humana na destruição de defesas naturais. A actividade balnear potencia o pisoteio de dunas. Identicamente, a ocupação urbanística do litoral constitui sério desgaste, uma vez que, apesar dos regimes jurídicos supra descritos, sobejam as construções de caminhos e edifícios no topo das arribas ou no cordão dunar.

Tertio, como causa e consequência da erosão costeira, as obras de engenharia costeira para protecção do litoral e evitação do recuo da linha de costa em determinado troço podem ter efeitos imprevisíveis noutros troços, uma vez que alteram a dinâmica natural e retêm os sedimentos necessários à consolidação noutros locais.

Já no que toca a factores naturais de erosão costeira, cumpre realçar o papel do vento, das tempestades, das correntes junto à costa, a subida relativa das águas do mar e o deslizamento de taludes. Sendo certo que a erosão costeira é um fenómeno natural, a ocupação e uso que da faixa litoral têm vindo a acontecer potenciam os efeitos dos elementos naturais na costa.

Também as alterações climáticas, independentemente da sua origem humana ou não, trazem preocupações acrescidas neste domínio. A sua evolução é, com base nos conhecimentos actuais, tendencialmente imprevisível, o que torna a actividade de planeamento gestão do risco particularmente complexa. De facto, a concretizarem-se as previsões de alterações no clima relatadas no 4º Relatório do IPCC²², o efeito não poderá ser outro que não o do agravamento dos riscos de erosão por força da elevação do nível do mar e de eventos de tempestade. Trata-se, contudo, de matéria que fica, por natureza, excluída de qualquer regulação exclusiva de gestão da orla costeira, por ser um problema transversal, com efeitos à escala global²³.

²¹ Especificamente para analisar o fenómeno da erosão costeira, o Parlamento Europeu propôs a realização de um estudo com vista à análise do fenómeno da erosão costeira na Europa, que se veio a concretizar, sob a supervisão da Direcção Geral para o Ambiente, sob a designação EUROSION. O objectivo do programa era a quantificação do estado, impacto e tendências de erosão na Europa e a avaliação das acções necessárias ao nível da União Europeia, dos Estados-Membros e das Regiões. Uma consulta do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas concretamente quanto aos seus efeitos nas zonas costeiras pode realizar-se em http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/ch6.html.

²² Cfr. em especial as conclusões do 2º Grupo de Trabalho (Impactos, adaptação e vulnerabilidade), disponíveis para consulta em <http://www.ipcc.ch/> — consultado em 30 de Outubro de 2010.

Sobre este Relatório, veja-se Vincenzo ARTALE e Ilaria DANESI, **Lo stato delle conoscenze sui cambiamenti climatici: il Quarto Rapporto dell'IPCC e un esempio di studio**, acessível em http://clima.casaccia.enea.it/DIVULGA/ART_artale.danesi_def.pdf (consultado em 30 de Outubro de 2010).

²³ Especificamente sobre o agravamento da erosão costeira por força do fenómeno das alterações climáticas, cfr. Mark STALLWORTHY, **Sustainability, coastal erosion and climate change: an environmental justice analysis**, in *JEL*, 2006/3, pp. 357 segs.

Não podendo resolver o problema global cumpre, no entanto, ao Estado que se assume como curador do interesse ambiental fronteiriço e extrafronteiriço prevenir danos pessoais e ecológicos no seu território e participar no esforço comum de minimização dos efeitos dos fenómenos de erosão. O grau de imprevisibilidade que os riscos, naturais e antropogénicos, induzem no sistema de ponderações reclama uma atenção especial à comunicação do risco, por um lado, e à monitorização do risco, por outro lado. Detenhamo-nos por momentos em cada um destes dois segmentos.

A comunicação do risco é um dos passos essenciais do lote de competências da Administração gestora da incerteza, diríamos mesmo o primeiro, num contexto de sociedade que assimila o risco como uma “categoria moral”²⁴. À comunidade que suporta o risco, o político deve questionar sobre a sua aceitabilidade, alargando o contraditório público prévio à regulação da introdução de riscos actuais e potenciais seja pela via indirecta de Comissões consultivas de composição mista²⁵, seja pela via filtrada das associações engajadas na defesa do ambiente²⁶, seja, enfim e em *ultima ratio*, pela via do referendo.

Como sublinha Alexandra ARAGÃO, “quanto mais incerteza, maior a importância da construção social do risco”²⁷. A prevenção do risco adquire uma terceira vertente, dir-se-ia insuspeitada, que acresce às dimensões material e jurídica: a vertente psicológica, de introdução de linhas de inteligibilidade de compreensão e assimilação de riscos pela comunidade. Este desdobramento de segmentos de prevenção (que se acumulam e entrecruzam) constitui mais um desafio para o Legislador (e para o Executivo) da era da incerteza, que se reflecte também no plano da responsabilização pela eficácia das acções preventivas.

Uma vez estabelecida a tolerabilidade do risco, caberá então ao Administrador incorporar a sensibilidade dos interlocutores interessados através das passagens obrigatórias das consultas públicas inseridas nos procedimentos autorizativos ambientais, com vista à gestão minimizadora do risco então concretamente avaliado. Nesta fase, a *pedagogia da comunicação do risco* é mais perceptível porque reportada a uma intervenção específica e não apenas a uma hipótese teórica²⁸.

No âmbito da gestão da orla costeira, este contraditório actua sobretudo no plano administrativo, regulamentar e individual. A elaboração dos POOCs conta com a contribuição de actores sociais, individuais, associativos e institucionais, e a atribuição de títulos autorizativos de acções na orla costeira, se precedida de avaliações de impacto (ou de incidências ambientais), contará identicamente com a incorporação de argumentos carreados do tecido social envolvente.

A divulgação de informação é fundamental para quebrar certas percepções erróneas dos riscos que se geram na população, um tanto por défice de consciencialização das consequências no longo prazo, outro tanto por a assimilação do risco envolver o abandono de práticas enraizadas e apreciadas e, finalmente (mas sem pretensões de exaustividade), por a valoração do risco pela sociedade ser essencialmente subjectiva, cabendo ao Administrador, com o auxílio dos técnicos, revesti-la de alguma objectividade.

²⁴ José Joaquim GOMES CANOTILHO, **Intervenções humanitárias e sociedade de risco. Contributos para uma aproximação ao problema do risco nas intervenções humanitárias**, in *Nação & Defesa*, n.º 97, 2001, pp. 19 segs, 19.

²⁵ V.g., o Conselho para os Direitos das gerações futuras francês (criado em 1993) ou o Comissário parlamentar para as gerações futuras húngaro (criado em 2007).

²⁶ À semelhança do que sucede, entre outros domínios, no Direito Laboral, ou no Direito da Educação, com a participação de associações erigida em formalidade essencial do procedimento legislativo (cfr. os artigos 56.º/2/a) e 77.º/2 da CRP).

²⁷ Alexandra ARAGÃO, **Princípio da precaução: manual de instruções**, no n.º 22 desta Revista (2008/2), pp. 9 segs, 44.

²⁸ Sobre a metodologia da Administração gerenciadora da incerteza ou antecipativa de riscos, Carla AMADO GOMES, **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**, Coimbra, 2007, pp. 423 segs. Abordando o mesmo tema, mas imputando-o à aplicação do **princípio da precaução**, Alexandra ARAGÃO, *Princípio da precaução...*, *cit.*, pp. 37 segs.

Porque os riscos que assolam a orla costeira, em geral, e o risco de erosão, em particular, constituem fenómenos altamente dinâmicos, esta comunicação do risco tem que ser prolongada pela vida dos instrumentos regulatórios, forçando a vigilância constante, apoiada, por seu turno, numa actualização permanente das técnicas de monitorização. A investigação científica é um dos deveres acessórios da prevenção, como motor de introdução de técnicas cada vez mais eficazes de evitação e minimização de riscos. A adesão a essa lógica por parte da comunidade científica tem no Observatorio del Litoral criado pelo Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de La Coruña um exemplo particularmente ilustrativo para a nossa temática. Dedicado ao estudo das questões jurídicas do litoral, este *Observatorio* surgiu na sua forma actual na sequência do acidente com o navio *Prestige*, no ano de 2002, cuja análise de consequências lhe mereceu uma importante investigação²⁹. Desde então, esta instituição académica tem vindo a protagonizar um crescente papel de assessoria e informação das entidades administrativas com competências na gestão do risco no litoral galego.

A mutabilidade acentuada dos elementos físicos expostos aos múltiplos factores de risco conduz, sequencialmente, à necessidade de permanente actualização da informação transmitida à população, variando o grau de constrangimento dos comportamentos em áreas de risco ínsito em actuações legislativas e administrativas de meras advertências a proibições acompanhadas de sanções proporcionalmente à sensibilização da população para as ameaças à integridade física e ao ambiente. A justa percepção do risco resulta de um diálogo entre o político e o cidadão, intermediado pelos cientistas. E o justo (no sentido de socialmente acatável) cumprimento do dever de prevenção de riscos por parte das entidades públicas decorre de um equilíbrio complexo entre o imperativo de motivação para comportamentos aceitavelmente prudentes e a proibição de restrições injustificadas da liberdade.

Enfim, no quádruplo eixo avaliar/comunicar/gerir dinamicamente/responsabilizar que a temática das decisões em quadros de incerteza convoca, passaremos agora, numa perspectiva gradativamente tópica, a testar a relevância do discurso antecedente a propósito da recente intervenção legislativa em sede de gestão de riscos de erosão da orla costeira.

4. Tradicionalmente, a noção de “responsabilidade” trazia ínsita, exclusivamente, a ideia da reparação. O novo regime da prevenção e reparação do dano ecológico, aprovado pelo DL 147/2008, de 29 de Julho, desdobra a responsabilidade numa dupla vertente: a prevenção e a reparação.

Embora o objecto deste texto se prenda especialmente com a salvaguarda da segurança dos utilizadores da orla costeira pelas entidades competentes e não vise explorar a perspectiva do dano ecológico, lançámos mão desta abordagem por nos parecer particularmente sugestiva. Com efeito, não trataremos do problema de saber se da incúria das entidades públicas na gestão dos espaços integrantes da orla costeira podem resultar danos ecológicos desde logo em razão da dificuldade de reconduzir as alterações aí sentidas à noção de dano para efeito de aplicação do diploma, nomeadamente pelo carácter difuso das causas que lhes subjazem. Sublinharemos, em contrapartida, a tarefa de prevenção de riscos para a integridade das pessoas e bens e a eventual obrigação de reparação de danos ocorridos em virtude da negligência no cumprimento de tais deveres de prevenção.

Neste ponto, merece destaque o recente diploma sobre sanções aplicáveis a quem destrua ou danifique sinais identificadores de zonas de risco na orla costeira ou os desrespeite DL 96/2010, de 30 de Julho, a que nos reportaremos já de seguida.

²⁹ <http://www.observatoriodellitoral.es/contenido.php?idpag=1&idcon=pag20080603095400>.

4.1. Os deveres de prevenção de riscos para a segurança de pessoas e bens dividem-se em 4 grupos: advertência sobre a possibilidade de eclosão de riscos de aluimentos e derrocadas; proibição de utilização de tais zonas, *maxime* através da instalação de equipamentos e residências; fiscalização do cumprimento dos deveres de abstenção; permanente monitorização da orla costeira com vista à identificação de novos riscos e novas zonas de risco. Estes deveres decorrem do regime dos POOCs e dos próprios planos, *de per se*. Todavia, a memória próxima da tragédia da praia Maria Luísa; a constatação da indiferença da população perante os avisos existentes; a verificação de comportamentos temerários por parte de algumas pessoas; e a percepção do alto grau de imprevisibilidade que rodeia a utilização de algumas zonas da orla costeira portuguesa e a necessidade de maior sensibilização dos utilizadores para os riscos que aí podem enfrentar, todas estas razões, enfim, terão motivado a recente intervenção legislativa.

O DL 96/2010, de 30 de Julho (doravante, RSUOC), pretende co-responsabilizar os usuários pela utilização prudente dos espaços da orla costeira, nomeadamente praias, dunas e arribas. Além de reiterar as proibições de instalação de equipamentos em zonas terrestres de protecção em violação do POOC vigente e o respectivo sancionamento (cfr. o artigo 14^º/1 do DL 309/93), o RSUOC pretende agravar a medida da sanção a aplicar a quem permaneça em zonas interditas [cfr. o artigo 5^º/2/b)], e contribuir para desmotivar os mais aventureiros de transpor barreiras de protecção e desrespeitar a sinalética relativa às zonas de risco [cfr. o artigo 5^º/2/a)]. O diploma visa, sobretudo, desincentivar o vandalismo e contribuir para a boa manutenção dos avisos de risco aos utilizadores, estabelecendo coimas entre 200,00 e 750,00 e 1,000 e 2,000 para quem destrua, remova, danifique ou desloque tais sinais (para pessoas singulares e colectivas, respectivamente: artigo 5^º/1 do RSUOC).

As normas do RSUOC que sancionam a proximidade de zonas de perigo e a interdição de circulação e permanência em zonas interditas constituem restrições à liberdade de circulação, que encontram o seu fundamento no dever das entidades públicas de garantir a segurança física dos cidadãos (cfr. os artigos 44^º, 27^º e 18^º/2 da CRP). Tratando-se de pessoas maiores de idade e na plena posse das suas capacidades mentais, cujo comportamento de risco envolva apenas risco para si mesmas, a caracterização da infracção serve, ao que julgamos, dois propósitos: por um lado, desincentivar o mau exemplo, que pode minar a confiança de terceiros na seriedade das advertências, aliciando-os também a circular ou permanecer nas zonas referenciadas; por outro lado, enquadrar tais comportamentos no instituto da culpa do lesado, para efeitos de exoneração de responsabilidade ou diminuição do *quantum* indemnizatório, em caso de acidente.

Sublinhe-se que o montante da coima (nos casos de proibição de circulação e permanência) é, de uma banda, suficientemente baixo (entre 10 e 50 euros) para não constituir uma restrição intolerável à liberdade de desenvolvimento da personalidade e, de outra banda, suficientemente representativo para atestar que o Estado não abdica de desincentivar o “convite” ao agravamento do risco para a integridade física das pessoas.

Permitimo-nos deixar duas notas tópicas sobre este regime e uma reflexão geral:

i) O RSUOC contempla duas normas que atribuem poderes às autoridades para ordenar o abandono de zonas de perigo e zonas interditas mesmo que não exista sinalização a identificá-las como tal (artigos 3^º/2 e 4^º/2). Terá que estar comprovada a urgência que justifique esta ordem, dada em coacção directa, de actuação imediata da lei em nome de objectivos de segurança pública. Ora, caso não exista urgência, cremos que a ordem será inválida, por violar infundadamente a liberdade de circulação dos usuários das zonas costeiras as quais, enquanto integrantes do domínio público, deverão ser de livre acesso, ressalvadas circunstâncias legais (*v.g.*, afectação a fins de defesa nacional) ou físicas (*v.g.*, riscos para a integridade física de terceiros pessoas) que a isso obstem;

ii) O sancionamento de pessoas (singulares ou colectivas) que se dediquem a uma actividade de comercialização de produtos que poderão surgir como atractivos aos utilizadores da orla costeira em zonas de perigo ou interditas merece uma contra-ordenação principal puramente simbólica no confronto com a punição da destruição ou deslocação da sinalética de tais áreas (comparem-se os montantes das coimas dos nºs 1 e 2 do artigo 5º do RSUOC). É na sanção acessória que se sente o peso da censura, que ainda assim pode ser leve: pense-se nos inúmeros casos de venda ambulante não licenciada, de exploração sazonal e circunstancial, que, em virtude do factor de atractividade, agravam o risco e descredibilizam a advertência. Assinalamos, assim, que falha no diploma a referência a qualquer actividade lucrativa associada à permanência em zona de risco como circunstância agravante da coima a aplicar.

Em termos gerais, não podemos furtar-nos a frisar um aspecto óbvio: a redução dos riscos na utilização de zonas costeiras, em razão do forte atractivo que estas exercem para a população em geral e para os banhistas em particular, assenta, sobretudo, na existência de meios humanos de fiscalização eficaz. Certo, a existência de sinalética é importante, desde logo porque atesta o cumprimento do dever de prevenção que incumbe às autoridades. E a associação de contraordenações ao desrespeito das advertências reforçando a sua imperatividade traduz a resposta do Estado à constatação de um défice de protecção de bens jurídicos de relevância superior.

Todavia, num país como Portugal, onde a imperatividade da lei depende muito do grau de eficácia da sua imposição, a vigilância actuante das autoridades é fundamental, não só para a boa manutenção da sinalética que numa zona sujeita a elementos climáticos intensos, se degrada facilmente, como para fazer cumprir as proibições dela resultantes. O aumento de “perfeição” da norma que, com o efeito sancionatório pleno, vê crescer a sua potência dissuasora é consequência de um diagnóstico de alheamento da população em relação aos riscos na orla costeira, um tanto por insensatez, outro tanto por inércia dos poderes públicos em incutir comportamentos preventivos em relação àqueles.

Sem negar a afirmação constante do Preâmbulo do RSUOC no sentido de que “a primeira linha de prevenção cabe aos próprios utilizadores que devem pautar a sua actuação por uma atitude preventiva, sendo impossível ao Estado garantir a identificação e a sinalética de todas as zonas de risco potencial” desde logo em razão dos factores de instabilidade a que está sujeita a orla costeira, deve observar-se que a ausência de “enforcement” das normas proibitivas conduz a um esvaziamento da força persuasiva destas e a uma descredibilização do seu objectivo. Pode mesmo dizer-se que quanto maior for a atractividade da área e ela passa, muitas vezes, pela tendencial inacessibilidade, maior deverá ser o esforço de advertência dinâmica dos locais de risco através de uma vigilância actuante e de exercício de poderes sancionatórios sem contemplações. A repetição da circulação e permanência em locais de risco, sobretudo se não obviamente perigosos, faz com que o destinatário médio se convença da inocuidade do seu comportamento, quer baseado numa crença de que “a sorte favorece os audazes”, quer fortalecido pelo efeito mimético.

4.2. Como é evidente e o Preâmbulo do RSUOC não deixa de o lembrar, é materialmente impossível a identificação atempada de todas as zonas de risco potencial. Todavia, incumbindo às administrações das regiões hidrográficas, às autoridades portuárias e a outras autoridades administrativas a fiscalização das zonas submetidas à sua jurisdição, qualquer acidente que aí ocorra convoca potencialmente o dever de indemnizar os lesados, uma vez que a tais entidades estão atribuídas competências *in vigilando*.

O recente regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro (=RRCEE), contempla, em sede de responsabilidade por actos

da função administrativa, uma norma que remete para o Código Civil o regime da chamada responsabilidade por culpa *in vigilando*, ou seja, por negligência na observância do dever de prevenir danos causados por coisas (e animais) artigo 493^o/1 do Código Civil, por remissão do artigo 10^o/3 do RRCEE³⁰. A primeira norma estabelece uma presunção de culpa de quem tenha a incumbência legal de vigiar coisas perigosas, cabendo-lhe demonstrar, ou que não contribuiu para a ocorrência do dano, ou que o dano sempre se teria verificado ainda que não houvesse culpa sua.

Será a este modelo de imputação que se reconduzirá a maior parte dos casos de danos provocados pela eclosão de riscos na orla costeira, maxime provocados pela erosão (aluímentos; derrocadas; quedas de rochas). Tratando-se de áreas de grande instabilidade e que constituem forte atractivo para a população, os poderes públicos têm uma responsabilidade de prevenção proporcional ao risco que aí se apresenta, sobretudo porque pode incidir sobre bens jurídicos como a vida e a integridade física das pessoas todos os meios de fiscalização e sensibilização da população para o risco devem ser convocados, sob pena de omissão indesculpável da Administração. Já, em contrapartida, situações que envolvam danos decorrentes de licenciamentos ilegais em zonas interditas pelo POOC serão reconduzíveis à responsabilidade por facto ilícito comissivo (na qual também a culpa (no tocante a actos jurídicos) se presume, leve, por força do disposto no artigo 10^o/2 do RRCEE).

Note-se que a inversão do ónus da prova da culpa facilita a vida ao lesado, mas está longe de garantir ganho de causa. Basta passar uma rápida vista pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo em sede de *culpa in vigilando* para se perceber que, para além da demonstração da diligência devida (do grau de diligência médio possível em função do factor de risco que cumpria minimizar), há pelo menos três factores que podem afastar a imputação:

- i) a inexistência de causalidade adequada³¹;
- ii) a relevância da causa virtual ou alternativa (v.g., força maior)³²;
- iii) a culpa do lesado³³.

³⁰ Sobre este instituto, veja-se Adriano VAZ SERRA, **Responsabilidade de pessoas obrigadas à vigilância**, in *BMJ* 85 (1959), pp. 381 segs.

³¹ Cfr. o Acórdão do STA, I, de 4 de Dezembro de 2003, no qual se afastou a responsabilidade por *culpa in vigilando* em razão da inexistência de causalidade adequada entre a saída não autorizada de um aluno de um liceu e a sua morte por disparo de arma de fogo inadvertidamente provocado por um colega, em casa deste (objecto da nossa anotação **A responsabilidade e a(s) sua(s) circunstância(s)**, in *Textos dispersos de Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, Lisboa, 2010, pp. 15 segs).

³² Cfr. o Acórdão do STA, I, de 11 de Março de 2010, no qual se ilibou de responsabilidade *in vigilando* um município que, apesar de não ter conseguido fazer prova nos autos de ter agido com a diligência exigível num caso de fiscalização do estado de algumas árvores da via pública, viu acolhida a tese da causalidade alternativa, por ter ficado provado que a árvore centenária que caiu sobre uma mulher e a deixou severamente incapacitada teria tombado de qualquer modo, dadas as condições atmosféricas anormalmente adversas que se fizeram sentir na noite da véspera da queda.

Em contrapartida, o mesmo STA admitiu haver responsabilidade por culpa *in vigilando* da EP - Estradas de Portugal S.A. pela queda de um pinheiro na faixa de rodagem e destruição de um veículo, por a empresa não ter demonstrado que agira com a diligência devida na detecção da fragilidade da árvore, e isto apesar de esta ter tombado na sequência de uma forte intempérie Acórdão do STA, I, de 22 de Junho de 2010.

³³ Cfr. o Acórdão do STA, I, de 20 de Janeiro de 2010, no qual se julgou improcedente a alegação de culpa do lesado pelo Município para se furtar à imputação de danos causados a uma garagem por deficiente manutenção das condutas de abastecimento público; e o Acórdão do mesmo Tribunal de 27 de Outubro de 2004, onde se julgou que o pedido indemnizatório por danos causados por acto administrativo praticado na sequência de vários requerimentos ilegais do lesado deve improceder (concorrendo também aqui para a exclusão do dever de indemnizar o abuso de direito por parte do autor).

Das três causas excludentes ou atenuantes da responsabilidade das entidades públicas no plano da gestão do risco na orla costeira, as duas últimas são as que mais aptidão revelam para afastar a imputação. Vejamos como, a propósito do caso que serve de pretexto a estas linhas.

4. O aluimento, em Agosto de 2009, de uma falésia na praia Maria Luísa, em Albufeira, foi apenas o mais mediático dos acidentes ocorridos no ano passado provocados pela erosão da orla costeira³⁴. Os cinco banhistas mortos e mais três feridos na sequência da derrocada contribuíram para tingir de negro o final do Verão algarvio e para mobilizar a opinião pública para uma ameaça silenciosa ainda que, na grande parte dos casos, bastante evidente.

Segundo notícias veiculadas na altura³⁵, os acidentes têm-se multiplicado nos últimos anos, embora na maior parte dos casos não ganhem repercussão por serem inócuos do ponto de vista da segurança das pessoas. Uma nota recorrente é a de que as zonas de perigo estão muitas vezes devidamente assinaladas, verificando-se uma olímpica indiferença dos populares aos avisos, aí circulando e permanecendo como se da mais segura área se tratasse.

Segundo dados da Administração da Região Hidrográfica do Algarve (ARHA), registam-se cerca de doze derrocadas por ano nas arribas do Algarve³⁶. Para este número concorrem, na opinião especializada de João Alveirinho Dias, factores naturais e humanos, sendo que a intensa densidade construtiva e o tráfego rodoviário agravam o risco de aluimentos, em virtude de sobrecarga e da emissão de vibrações. A queda da falésia na praia Maria Luísa poderá ter sido precipitada pela conjugação de dois factores: por um lado, o excesso de peso ali depositado, proveniente de uma obra (ilegal) numa casa das imediações; por outro lado, um pequeno sismo ocorrido alguns dias antes.

Apesar de as autoridades — nomeadamente a ARHA e o próprio Primeiro-Ministro, que se deslocou ao local do sinistro — terem assegurado que ocorrera uma vistoria ao local uma semana antes do acidente, os concessionários da praia Maria Luísa veicularam aos órgãos de comunicação social a informação de que desde 2007 vinham alertando as entidades responsáveis pela fiscalização das arribas para o risco de queda da rocha, que já tinha sido objecto de uma tentativa de remoção, sem sucesso.

No que releva para contextualizar o acidente no plano da imputação de responsabilidade, cumpre sublinhar:

- por um lado, que o local estava sinalizado como área de risco; que a ARHA tinha recentemente levado a cabo uma inspecção do estado da arriba, tendo mantido o aviso de perigo e de consequente proibição de permanência e circulação, embora não tivesse sinalizado o perigo iminente de derrocada, o qual teria forçosamente conduzido a uma interdição de circulação nas áreas circundantes; que houvera um sismo alguns dias antes;

- por outro lado, que a arriba era consabidamente perigosa, tanto que já haviam sido feitas tentativas para a quebrar; que as autoridades não efectuavam mais manobras de dissuasão da população para além da manutenção da sinalização como área de risco.

³⁴ Para uma melhor percepção das zonas de risco na praia Maria Luísa, veja-se o mapa publicado no site da Administração de Região Hidrográfica do Algarve: http://www.arh Algarve.pt/site/parameters/arh Algarve/files/File/upload/Faixas_de_Risco_das_Arribas/Alb1_MariaLuisa.pdf (consultado em 2 de Agosto de 2010).

³⁵ Fonte: <http://www.cmjornal.xl.pt/noticia.aspx?contentid=5B185579-01EC-4E92-AC70-E4CC7E2BADD3&channelid=00000009-0000-0000-0000-000000000009> (consultado em 2 de Agosto de 2010).

³⁶ *Boletim Informativo da ARHA*, nº 2, 2009, p. 4 (consultado em 2 de Agosto de 2010: http://www.arh Algarve.pt/site/parameters/arh Algarve/files/File/upload/Boletim_Informativo/INFO_n2.pdf).

Este caso convoca, potencialmente, o instituto da responsabilidade por *culpa in vigilando*. Caberia à ARHA fazer a prova de que agiu com a diligência devida no sentido de evitar os danos ou de que, ainda que o não tivesse feito, a arriba teria desabado na mesma. Ora, compulsando a norma do n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil, para a qual remete o artigo 10.º/3 do RRCEE, e na linha do entendimento da jurisprudência referenciada, ainda que a vistoria fosse considerada negligente, muito provavelmente a prova pericial atestando que a arriba caiu por efeito, directo ou reflexo, do sismo recente, interromperia a causalidade e relegaria a situação para um quadro de força maior excludente da responsabilidade da ARHA³⁷. Já para não mencionar a invocação de culpa dos lesados, que reforçaria a exclusão.

A questão que nos colocamos é a de saber se, na ausência da circunstância desviante da causalidade, seria aceitável a elisão da presunção de culpa apenas através da invocação da vistoria ou se, noutra perspectiva, não deveria, em simultâneo (e previamente), fazer-se prova da contribuição das autoridades para a consciencialização da população sobre a situação de risco. Por outras palavras, perguntamo-nos se a ausência de medidas de desincentivo da circulação e permanência de banhistas em zonas de risco *v.g.*, patrulhas periódicas nas praias e emissão de ordem de abandono dos locais; distribuição de panfletos pelos concessionários de bares, restaurantes e barracas, sobre o risco de aluimento; défice de estatuição associado às proibições não viria contribuindo para incutir um sentimento de descrença na realidade da ameaça. Ao cabo e ao resto, questionamo-nos sobre se não poderá entender-se (do ponto de vista do destinatário médio) estarmos perante um caso de desuso por não observância reiterada e tolerada da norma ínsita na advertência.

Claro que poderá contraditar-se a esta hipótese que, a ser assim, nenhuma proibição será nunca suficiente em face de comportamentos temerários. Ou que esta argumentação transformaria tendencialmente o instituto da responsabilidade *in vigilando* previsto no Código Civil num caso de responsabilidade objectiva, eventualmente reconduzível ao artigo 11.º do RRCEE. E poderia ainda acrescentar-se que estamos a propor uma via altamente paternalista de repartição da responsabilidade, isentando os cidadãos de adoptarem condutas de minimização e evitação de riscos. Porventura, sim, porque há que dilatar o olhar para lá da norma, fazendo-o repousar no cenário social sobre o qual esta incide.

Tendo em mente a realidade sociológica portuguesa, julgamos ser de equacionar o aspecto da *neutralização* do efeito dissuasor em razão da omissão de medidas de sensibilização e efectivação no cômputo do *deve e haver* das acções de efectivação da responsabilidade por culpa *in vigilando* dos riscos de erosão na orla costeira. Como realçava VAZ SERRA, o dever de vigilância tem que ser enquadrado nas circunstâncias de cada caso, não se podendo ser nem demasiadamente severo nem excessivamente tolerante a tal respeito. O Mestre chamava especial atenção para a interacção entre a responsabilidade *in vigilando* com as concepções dominantes e os costumes sociais³⁸.

Assim, admitimos que possam pesar na imputação da responsabilidade *in vigilando* condutas caracterizadamente omissivas das entidades competentes, no sentido de traduzirem um défice de atitudes de sensibilização preventiva proporcional ao índice de risco socialmente percebido. Quanto mais valioso for o bem jurídico e mais socialmente atractivo for o comportamento de risco, maior deverá ser o índice de vigilância (material e não puramente formal) a exercer pelas autoridades.

³⁷ As ARHs são institutos públicos integrados na administração indirecta do Estrado, dotados de autonomia administrativa e financeira e património próprio – artigo 1.º do DL 208/2007, de 29 de Maio.

³⁸ Cfr. Adriano VAZ SERRA, **Responsabilidade...**, cit., p. 426. Sobre esta questão, veja-se também Guido BRONZETTI, **La responsabilità nella pubblica amministrazione**, 2.ª ed., Milão, 1993, pp. 113 segs.

Com efeito, a culpa do lesado não pode ser o automático *bode expiatório* de uma vigilância indolentemente formal das autoridades. Em contrapartida, há que sopesar as múltiplas solicitações a que a Administração tem que acudir, maximizadas em cenários de forte mutabilidade, e não exigir o impossível. Elidir a responsabilidade por culpa *in vigilando* não pode querer significar a realização de patrulhas diárias por todas as praias, dunas e arribas, da orla costeira portuguesa. Mas já deve, em contrapartida, reclamar monitorização intensa, fiscalização pessoal (pelo menos) semanal e realização frequente de campanhas comunicacionais de sensibilização dos usuários das zonas de risco através da disponibilização de informação nos acessos e serviços das mesmas.

Lisboa, Novembro de 2010

Carla Amado Gomes

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Heloísa Oliveira

Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogada

Do Aproveitamento dos Recursos Naturais da Orla Costeira

Resumo

A perspectivação jurídica da temática do aproveitamento de recursos naturais da orla costeira situa-se na confluência entre os ordenamentos internacional, europeu e nacional. Independentemente do concreto regime a que aquele aproveitamento se encontra submetido, as respectivas linhas de referência dirigem-se à obtenção de um equilíbrio entre a utilização sustentável e a exploração económica dos recursos marinhos. Todavia, a diversidade morfológica e teleológica destes recursos (que passam pelo desenvolvimento de actividades tão heterogêneas como a pesca ou a aquicultura ou a produção de energia) impede a existência de uma disciplina jurídica unitária.

1. 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. Efectivamente, a configuração geográfica de Portugal presenteou-nos com uma ampla orla costeira, dotada de uma linha de costa com um comprimento de 2 830 quilómetros e uma zona económica exclusiva de 1 656 402 quilómetros quadrados, que compreende um mar territorial de 64 145 quilómetros quadrados, além de uma plataforma continental de 20 141 quilómetros quadrados². Não é demais enaltecer a relevância histórica atestada desde o movimento da expansão às campanhas oceanográficas empreendidas pelo Rei D. Carlos³.

¹ *Estratégia Nacional para o Mar*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro, pp. 8316 e 8319.

² Sobre as dimensões da linha de costa, mar territorial, zona económica exclusiva e plataforma continental, cf. *Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013*, MADRP-DGPA, Lisboa, 2006, p. 8 (disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MADRP/Programas_e_Dossiers/Pages/20070611_MADRP_Prog_PEN_Pescas.aspx, Junho 2010).

³ V. D. Carlos de BRAGANÇA, *Yacht Amélia – Campanhas Oceanográficas de 1896*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1897, e *Resultados das Investigações Científicas Feitas a Bordo do Yacht Amélia sob a Direcção de D. Carlos de Bragança*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1899-1904.

Todavia, a relevância extrema da orla costeira não se reconduz unicamente aos *topoi* relacionados com o rasgar de horizontes intelectuais, a interculturalidade e a abertura de novas rotas propiciadas pelos Descobrimientos, ou com o relevo assumido pelas investigações científicas nacionais associadas ao mar; o aproveitamento dos recursos da orla costeira representa, actualmente, um determinante valor económico, a não desprezar no desenvolvimento nacional. Aliás, o Relatório do *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT)⁴ esclarece que a costa portuguesa apresenta recursos naturais de elevada produtividade, acrescentado o respectivo Programa de Acção⁵ que a vocação marítima de Portugal e a sua afirmação como país oceânico exigem uma especial salvaguarda e valorização dos recursos do mar. Compreende-se, porém, que a diversidade e o potencial oferecidos pelas riquezas marinhas impliquem um acréscimo de atentados ambientais, além de potenciais conflitos de interesses económicos. Por este motivo, o tratamento jurídico que esta matéria necessariamente merece tem como propósito fundamental a articulação entre os vários valores e interesses em confronto, cuja universalidade propicia uma intervenção jurídico-normativa que se não cinge ao direito nacional, mas, pelo contrário, se situa na confluência entre este e os direitos internacional e europeu. Urge, por isso, avaliar em que medida e através de que instrumentos o ordenamento jurídico português logra, por um lado, articular a interferências dos vários níveis normativos num regime com alguma unidade (pelo menos, sectorial), e, por outro lado, promover o desenvolvimento sustentável⁶ do aproveitamento dos recursos naturais da orla costeira.

2. O aproveitamento dos recursos naturais da orla costeira no entrelaçamento de preocupações e de instrumentos normativos

A exploração dos recursos marinhos constitui uma matéria normativamente localizada no entrecruzar entre direito internacional, direito europeu e direitos nacionais. Assim, se tradicionalmente, consoante a perspectiva que se adoptasse, a tónica incidia sobre a preservação do meio marinho ou sobre o aproveitamento económico⁷, hoje existe um consenso no sentido de que o adequado aproveitamento dos recursos marinhos deve prosseguir o equilíbrio entre ambos: se a circunstância de estarem em causa recursos que contendem claramente com bens ambientais e cujo aproveitamento afecta sincrónica e diacronicamente populações de Estados⁸ e gerações diversas – a impor um especial cuidado no não esgotamento dos recursos ou no combate à poluição –, não se pode, de igual modo, olvidar que as actividades aqui envolvidas representam importantes meios de desenvolvimento económico e, não raras vezes, de subsistência, dos povos dos Estados ribeirinhos. As dificuldades de articulação entre aqueles desideratos determina, que muitos dos instrumentos normativos incidentes sobre esta matéria constituam normas

⁴ *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro), CEDOUA/Almedina, Coimbra, 2007, p. 67.

⁵ *Programa...*, cit., p. 245.

⁶ Sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, cf., v. g., BARTENSTEIN, «Les origines du concept de développement durable», in: *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º 3, 2005, pp. 289 e ss.; Alexandra ARAGÃO, «A Sustentabilidade Ambiental do Turismo», in: *Estudos CEDOUA: Empreendimentos Turísticos*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 72, n.º 9; Carla Amado GOMES/Tiago ANTUNES, «O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada», in: Carla Amado GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, vol. III, AAFDL, Lisboa, 2010, pp. 361 e ss..

⁷ Assim, Carla Amado GOMES («A Protecção Internacional do Ambiente na Convenção de Montego Bay», in: *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2005, p. 191) alude à coexistência de uma perspectiva predominantemente ecocêntrica, nas áreas fora da jurisdição dos Estados, e de uma perspectiva predominantemente antropocêntrica, nos espaços submetidos à jurisdição nacional.

⁸ Aspecto que contribui decisivamente para a internacionalização dos recursos naturais marinhos. Sobre esta matéria, v., por todos, Fernando Loureiro BASTOS, *A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*, AAFDL, Lisboa, 2005.

de enquadramento ou integrem documentos de carácter político-estratégico. Se tal não impede a diluição, *in concreto*, de regimes de aproveitamento de recursos marinhos, não deixa de ser sintomática a presença significativa de *soft law*.

O enquadramento internacional desta matéria é-nos oferecido, essencialmente, pela *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* (CDM)⁹, que estabelece, entre os artigos 2.º a 191.º, regimes especiais em função das áreas por ela delimitadas (mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, alto mar e área) e um regime geral, constante dos artigos 192.º a 237.º, dirigido à protecção e preservação do meio marinho¹⁰. Da óptica do aproveitamento dos recursos da orla costeira (e, por conseguinte, de espaços sob a jurisdição nacional), assume ainda relevância decisiva o *Acordo relativo à aplicação das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, respeitantes à conservação e gestão das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores*¹¹. Da CDM decorre uma nítida associação entre tutela ambiental e desenvolvimento económico, patente, com clareza, no artigo 193.º da CDM, quando determina que os Estados têm direitos de soberania para aproveitar os seus recursos naturais, de acordo com a sua política ambiental e em conformidade com o dever de proteger e preservar o meio marinho. Por sua vez, o citado *Acordo*, embora primordialmente dirigido à conservação e gestão das referidas espécies nas zonas situadas além da jurisdição nacional, contém princípios gerais igualmente aplicáveis aos espaços sob soberania ou jurisdição nacional (cf. artigo 3.º, n.º 1, *in fine*, e n.ºs 2 e 3), princípios esses orientados para a avaliação dos impactos da pesca no ecossistema marinho e para a exploração sustentável dos recursos haliêuticos¹².

Preocupações idênticas surgem no direito europeu. Acentuando a importância simultaneamente ambiental, económica, social, cultural e recreativa assumida pela zona costeira, a Recomendação n.º 2002/413/CE, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa¹³, prevê uma abordagem estratégica que concilie, *inter alia*, a protecção do ambiente costeiro com oportunidades económicas e opções de emprego sustentáveis, promovendo a coordenação das medidas tomadas por todas as autoridades interessadas, tanto no mar como em terra, na gestão da interacção mar-terra [cf. Capítulo I, alíneas *a*), *d*) e *h*)]. Por sua vez, a Comissão Europeia, na sua Comunicação sobre «Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia»¹⁴ propõe, como a própria designação sugere, a construção de uma política marítima europeia, destinada a harmonizar a competitividade dos sectores económicos ligados, directa ou indirectamente, ao mar (construção naval e transporte marítimo, portos e pescas, energias *offshore*, turismo costeiro e marítimo) e das utilizações recreativas, estéticas e culturais dos mares e dos serviços ecossistémicos que estes proporcionam, por um lado, com a sustentabilidade dos ambientes marinhos, por outro. A circunstância de este conjunto

⁹ A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Convenção de Montego Bay de 10 de Dezembro de 1982) foi 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, 1.º Suplemento, n.º 238, 14.10.1997, encontrando-se publicada em anexo à Resolução), e resulta da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [cf., *v. g.*, acerca da evolução dos trabalhos e esforços desenvolvidos pela Conferência, CERVERA PERY, *El Derecho del Mar. Evolución, Contenido, Perspectivas (De las Bulas Papales al Convenio de Jamaica)*, Editorial Naval, Madrid, 1992, pp. 57 e ss.]. Recorde-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 311.º, a convenção internacional referida prevalece, nas relações entre os Estados Partes sobre as Convenções de Genebra sobre o Direito do Mar de 29 de Abril de 1958.

¹⁰ Para uma análise dos vários regimes, cf. Francisco Ferreira de ALMEIDA, *Direito Internacional Público*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 208 e ss.; Carla Amado GOMES, «A Protecção...», cit., pp. 191 e ss..

¹¹ Aprovado pelo Decreto n.º 2/2001, de 26 de Janeiro, do Conselho de Ministros.

¹² Destaca-se a relevância do *princípio da abordagem cautelosa* (artigo 6.º), o qual exige aos Estados uma actuação especialmente prudente, nos casos em que os dados sejam incertos, pouco fiáveis ou inadequados.

¹³ Recomendação n.º 2002/413/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio, in: *JOCE*, n.º L 148, de 06.06.2002, pp. 24 e ss..

¹⁴ Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 10.10.2007, COM(2007) 575 Final.

de actividades depender de entidades e Estados diferentes leva, por vezes, à descoordenação e incoerência das políticas associadas aos mares, contra as quais a União Europeia se sente impelida a reagir, instando os Estados a definirem políticas marítimas nacionais integradas. Neste sentido milita a Comunicação da Comissão Europeia sobre «Uma Estratégia Europeia para a Investigação Marinha»¹⁵, destinada a valorizar as soluções carreadas pela ciência e tecnologia para aliar a promoção do crescimento económico sustentável em actividades ligadas ao mar à conservação do ambiente¹⁶; em causa está a concatenação dos esforços empreendidos pelas várias áreas disciplinares envolvidas, mediante a criação de novas infra-estruturas de investigação e observação, a promoção de competências de investigação interdisciplinares, o desenvolvimento de novos modelos para o ensino superior ou a exploração de novos regimes de financiamento.

Um particular enfoque sobre a tutela do ambiente marinho perpassa a Directiva-Quadro «Estratégia Marinha»¹⁷, dirigida à protecção e preservação do meio marinho e à prevenção e redução de entradas no mesmo, com o objectivo de eliminar progressivamente a poluição e de suprimir os impactos ou riscos significativos para a biodiversidade marinha, para os ecossistemas marinhos, para a saúde humana e para as utilizações legítimas do mar. Para a prossecução destas finalidades, a Directiva prevê a adopção pelos Estados de estratégias marinhas, as quais “aplicam uma abordagem ecossistémica à gestão das actividades humanas, assegurando que a pressão colectiva de tais actividades seja mantida a níveis compatíveis com a consecução de um bom estado ambiental e que a capacidade de resposta dos ecossistemas marinhos às modificações de origem antropogénica não seja comprometida, permitindo simultaneamente a utilização sustentável dos bens e serviços marinhos pelas gerações presentes e futuras” (artigo 1.º, n.º 3).

Os instrumentos político-normativos nacionais adoptam orientações similares às apontadas. Assim, logo ao nível constitucional, impõe-se ao Estado a promoção do aproveitamento dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações [cf. artigo 66.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa]¹⁸. No que concerne especificamente aos recursos da orla costeira, e sem prejuízo da análise ulterior de regimes especiais, importa sublinhar a relevância assumida pela *Estratégia Nacional para o Mar*¹⁹, que, reconhecendo a insuficiência dos estudos (científicos, sociológicos, económicos e políticos) sobre a matéria, tem como um dos seus objectivos “aproveitar melhor os 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”. Também o *Programa Finisterra*²⁰ elenca como um dos seus objectivos a protecção dos recursos marinhos, promovendo a manutenção da diversidade biológica e a sustentabilidade das actividades humanas. Seguindo o quadro e os princípios delineados

¹⁵ «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», Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 03.09.2008, COM(2008) 534 Final.

¹⁶ Pense-se, v. g., no desenvolvimento de motores menos poluentes e mais eficientes, na melhor concepção das embarcações, na optimização logística dos fluxos de tráfego, na segurança das actividades marítimas. Cf. «Uma Estratégia...», cit., p. 4.

¹⁷ Directiva n.º 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho, in: *JOUE*, n.º L 164, 25.06.2008, pp. 19 e ss..

¹⁸ Trata-se, pois, da consagração constitucional de um «conceito expandido» do princípio do desenvolvimento sustentável, que alia à cooperação inter-estadual para a protecção do ambiente e a preservação de recursos a ideia de justiça inter-geracional. Cf. Gomes CANOTILHO/Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., vol. I, pp. 849 e s., anotações VIII e IX ao artigo 66.º.

¹⁹ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/2006, de 12 de Dezembro.

²⁰ *Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2003, de 18 de Fevereiro.

na citada Recomendação n.º 2002/413/CE, foi aprovada a *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira* (ENGIZC)²¹, com propósitos ambiciosos, que passam, designadamente, pela promoção do desenvolvimento sustentável de actividades geradoras de riqueza e que contribuam para a valorização de recursos específicos da zona costeira.

2. A orla costeira: a indefinição terminológica e conceitual e a ausência de um regime unitário

A referência aos instrumentos normativos efectuada no ponto anterior deixou já entrever uma indefinição terminológica e conceitual. Daí que, nos vários instrumentos normativos que se reportam ao mar e às áreas sobre a respectiva influência, surjam recortados, a par da expressão «orla costeira», conceitos como «zona costeira», «zona ribeirinha» ou «faixa costeira»²². Fica, todavia, por esclarecer qual o respectivo âmbito para este efeito, visto que o legislador não apresenta uma definição unitária de orla costeira, recortando conceitos diversos, com significados igualmente diferentes.

A circunscrição física da temática do aproveitamento dos recursos naturais à orla costeira portuguesa pressupõe que estejam em causa *espaços (marítimos) sob soberania ou jurisdição nacional*. Nos termos da CDM, estes identificam-se com o mar territorial (artigos 2.º e seguintes), a zona económica exclusiva (artigos 55.º e seguintes) e a plataforma continental (artigos 76.º e seguintes)²³. Estes espaços não se encontram submetidos a uma disciplina jurídica uniforme: enquanto o mar territorial e a plataforma continental constituem zonas totalmente sujeitas à soberania nacional (artigos 2.º e 77.º, n.ºs 1 e 2, da CDM), no sentido de que não existe um dever de facultar a Estados terceiros a exploração dos recursos aí existentes; diversamente, na zona económica exclusiva, a CDM prevê que, quando o Estado costeiro não tenha capacidade para efectuar a totalidade da captura permissível *deve* dar a outros Estados o acesso ao excedente desta captura (artigo 62.º, n.º 2), conferindo ainda aos Estados sem litoral o *direito* de participar no aproveitamento de uma parte apropriada dos excedentes dos recursos vivos da zona económica exclusiva dos Estados costeiros da mesma sub-região ou região (artigo 69.º)²⁴.

Esta diferença acarreta consequências também no plano do direito interno, que apenas considera incluídos no domínio público do Estado (com todas as refracções que tal implica, em sede de regime jurídico aplicável) as águas interiores e o mar territorial²⁵ (assim como os

²¹ *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de Setembro.

²² Sobre diversidade terminológica nesta matéria, v. Alves CORREIA, «Linhas Gerais do Ordenamento e Gestão da Zona Costeira em Portugal», in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, vol. IV, Studia Iuridica 101, Boletim da Faculdade de Direito/Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 167 e ss..

²³ Não se encontram submetidos à soberania ou jurisdição nacional o alto mar (artigos 86.º e seguintes) e a Área (artigos 133.º e seguintes), esta última concebida como património comum da humanidade (artigo 136.º).

Não nos referimos à zona contígua (artigo 33.º) – que não se estende além de vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base –, pois que a respectiva consagração não possui finalidades atinentes ao aproveitamento de recursos: nos termos do n.º 1 do artigo 33.º, a zona contígua encontra-se submetida a poderes de *fiscalização* dos Estados, destinados a reprimir quaisquer violações ao direito nacional, bem como a evitar infracções às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, imigratórios ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial. Atente-se, porém, que, na prática, quando o Estado costeiro reivindicar uma zona económica exclusiva, a existência de uma zona contígua serve o propósito de, nas doze milhas adjacentes ao mar territorial, conferir a esse Estado não apenas poderes de exploração de recursos, mas também poderes de fiscalização com o âmbito apontado.

²⁴ Tal apenas sucede relativamente aos recursos das *águas*, mas não aos do solo ou subsolo que, por integrem a plataforma continental (a qual – recorde-se – se estende, no mínimo, por duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base, possuindo, por conseguinte, uma extensão similar à da zona económica exclusiva), se encontram sujeitos ao regime desta última (cf. também artigo 60.º, n.º 3).

²⁵ Nos termos do artigo 6.º da 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 exercidas, bem como os poderes exercidos no alto mar), a largura do mar territorial português é de doze milhas náuticas.

respectivos leitos e margens) e a plataforma continental²⁶ (cf. artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro). No que respeita à zona económica exclusiva²⁷, a sua não integração no domínio público não impediu o legislador nacional de disciplinar o respectivo regime jurídico, designadamente no que concerne à gestão, conservação e exploração dos recursos vivos: o Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de Março, estabelece, por isso, uma «política de recursos vivos», orientada para a exploração racional dos mesmos, tendo em conta a sua inserção no ecossistema, e desenvolvida em planos anuais ou plurianuais de previsão de medidas de ordenamento das actividades pesqueiras (artigo 3.º), política esta que convive com o estabelecimento zonas de protecção (artigo 7.º) e condicionamentos de esforço de pesca (artigo 9.º).

Todavia, o aproveitamento dos recursos da orla costeira não se fica por estes espaços. Reconhecendo que a área de influência marítima se revela superior, designadamente nas zonas localizadas aquém das linhas de base, e procurando ensaiar um conceito que responda a essas preocupações, a ENGIZC identifica a zona costeira com “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”. Para efeitos da delineação do âmbito de aproveitamento dos recursos da orla costeira, tomaremos como referência um conceito mais amplo, que abranja, além da área identificada pela ENGIZC, também o subsolo da referida porção do território, a plataforma continental²⁸ e as águas sob jurisdição nacional (*in casu*, a zona económica exclusiva). O conceito aqui perflhado conjuga a noção de «zona costeira» talhada pela ENGIZC com a noção de «águas marinhas», resultante do n.º 1 do artigo 3.º da Directiva-Quadro Estratégia Marinha²⁹.

Como decorre das considerações anteriores a orla costeira, assim compreendida, 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.

²⁶ Até ao momento, a extensão da plataforma continental portuguesa encontra-se definida por uma extensão de 200 milhas náuticas, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 34/2006.

Tendo em conta que o artigo 76.º da CDM fixa a extensão da plataforma continental em duzentas milhas marítimas, mas prevê que os Estados dotados de uma plataforma continental mais extensa possam reivindicar direitos até ao respectivo bordo exterior, numa extensão máxima de trezentas e cinquenta milhas marítimas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/98, de 10 de Julho, criou uma comissão com o objectivo de investigar e apresentar uma proposta de delimitação da plataforma continental de Portugal. Com esse propósito, desenvolvimentos subsequentes levaram à criação de uma *Estrutura de Missão*, na dependência do Ministério da Defesa Nacional (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, 17 de Janeiro). A Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2009, de 16 de Abril, veio prorrogar o mandato da *Estrutura de Missão* (até 31 de Dezembro de 2010), criando novos objectivos (cf. n.º 2) e reforçando a respectiva equipa (cf. n.º 3). Em 11 de Maio de 2009, a *Estrutura de Missão* submeteu a proposta portuguesa à *Comissão de Limites para a Extensão da Plataforma Continental*. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2011, de 12 de Janeiro, extinguiu aquela Estrutura, transferindo a respectiva missão e os objectivos que lhe foram fixados para a *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar* (criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 128/2005, de 10 de Agosto, complementada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2007, de 12 de Março, e cujo mandato foi prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2009, de 30 de Dezembro). Sobre a temática do alargamento da plataforma continental, cf. Marisa Caetano FERRÃO, *A Delimitação da Plataforma Continental Além das 200 Milhas Marítimas*, AAFDL, Lisboa, 2009.

²⁷ A zona económica exclusiva portuguesa estende-se por duzentas milhas náuticas, contadas da linha de base, a partir da qual se mede a largura do mar territorial (cf. artigo 8.º da Lei n.º 34/2006).

²⁸ O conceito adoptado por Alves CORREIA («Linhas...», cit., p. 169) incluía já a porção do território até ao bordo exterior da plataforma continental.

²⁹ Nos termos deste preceito, a noção de «águas marinhas» envolve “as águas, os fundos e os subsolos marinhos situados entre a linha de base a partir da qual são medidas as águas territoriais e o limite exterior da zona sobre a qual um Estado-Membro possua e/ou exerça jurisdição, em conformidade com a UNCLOS, com excepção das águas adjacentes aos países e territórios referidos no anexo II do Tratado e às autarquias e departamentos franceses

3. A heterogeneidade dos recursos naturais da orla costeira

A polissemia do vocábulo «recursos» – quando se refere às riquezas, aos dons, aos bens ou aos meios³⁰ – ilustra com clareza o conjunto heterogéneo aqui abrangido, identificado pela nota comum da conexão com o mar³¹. Um conceito com tal amplitude revela-se, contudo, imprestável para uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos de aproveitamento dos recursos naturais provenientes da zona costeira. Também não constituem um arrimo determinante as noções legais que, quando surgem, são teleologicamente 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 acepção 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)³², 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 (atinentes 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 actividades dirigidas ao aproveitamento directo dos bens oferecidos, directa ou indirectamente³³, 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 desde a mera utilização (por exemplo, ocupação de terrenos do domínio hídrico para a instalação de apoios de praia) ao desenvolvimento de actividades extractivas – dirigidas (como acontece com a pesca) ou não (como sucede, paradigmaticamente, com os recursos geológicos) à apropriação desses recursos.

Sem prejuízo da existência de outros sectores igualmente relevantes³⁴, vamos concentrar a nossa atenção nas seguintes actividades de aproveitamento dos recursos naturais da orla costeira:

ultramarinos”, bem como “as águas costeiras, tal como definidas na Directiva 2000/60/CE, o seu fundo e subsolo marinhos, na medida em que aspectos particulares do estado ambiental do meio marinho não sejam já tratados na referida directiva ou noutra legislação comunitária”.

³⁰ Cf. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, tomo V, Círculo de Leitores, Lisboa, 2003, p. 3115

³¹ Atente-se, *v. g.*, no disposto na ENGLZC, que contempla como recursos da zona costeira o património natural e paisagístico e o património histórico-cultural.

³² Alterado pelos Decretos-Leis n.os 218/91, de 17 de Junho, e 383/98, de 27 de Novembro.

³³ Eis o que sucede com a produção de hidroelectricidade, cuja geração pressupõe o exercício de uma acção humana sobre as águas, pelo que apenas de forma indirecta constitui um bem oferecido pela Natureza.

³⁴ Atente-se, *v. g.*, na salicultura, enquanto actividade dirigida à produção de sal marinho por evaporação solar. Trata-se de um sector que tem conhecido, nas últimas décadas, uma redução de produtividade, mas que possui relevância sob a óptica da manutenção do um ecossistema específico, importante para co-habitação de diversas espécies. Estas mesmas considerações motivaram a criação de apoios financeiros à salicultura, corporizadas, sucessivamente, nos Despachos Normativos n.os 40/2000, de 6 de Setembro, e 44/2002, de 30 de Julho (alterado pelo Despacho Normativo n.º 24/2005, de 11 de Abril). Veja-se, na mesma linha, a protecção conferida às Salinas do Samouco, afectadas pela construção da Ponte Vasco da Gama: nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 306/2000, de 28 de Novembro, instituiu a *Fundação para a Protecção e Gestão Ambiental das Salinas do Samouco* e aprovou os respectivos Estatutos, diploma entretanto alterado e substituído pelo Decreto-Lei n.º 36/2009, de 10 de Fevereiro.

(i) Pesca marítima e aquicultura: a actividade de pesca aparece-nos legalmente concebida como a captura de espécies marinhas, de natureza animal ou vegetal [cf. artigo 2.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de Julho³⁵]. Consoante o destino – comercial ou não comercial – das espécies capturadas, esta actividade pode qualificar-se como «pesca comercial» (as espécies destinam-se a ser objecto de comércio, sob qualquer forma, quer no estado em que foram extraídas, quer após subsequente preparação, modificação ou transformação) ou como «pesca lúdica» (se a captura não possui um escopo comercial) – cf. artigo 2.º, alíneas f) e g), do Decreto-Lei n.º 278/87. Por outro lado, se a actividade em causa é efectuada manualmente (ou através de recolha manual) designa-se como «apanha» [artigo 2.º, alíneas e) e f), *in fine*, do Decreto-Lei n.º 278/87]. Por sua vez, a aquicultura identifica-se com as «culturas marinhas», enquanto actividades que tenham por finalidade a reprodução, e ou o crescimento e engorda, a manutenção ou o melhoramento de espécies marinhas [artigo 2.º, alínea i), do Decreto-Lei n.º 278/87].

(ii) Extracção de recursos geológicos: esta actividade compreende a revelação (prospecção e pesquisa) e o aproveitamento dos bens naturais existentes na crosta terrestre, qualificáveis como recursos geológicos, os quais revestem a natureza de depósitos minerais, recursos hidrominerais, recursos geotérmicos, águas de nascente e massas minerais (cf. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março), bem como de hidrocarbonetos líquidos ou gasosos (cf. Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de Abril).

(iii) Utilização de recursos hídricos (em geral): a utilização de recursos hídricos relevante para efeitos da temática em análise reconduz-se à utilização privativa do domínio público, que o legislador define como “aquela em que alguém [obtem] para si a reserva de um maior aproveitamento desses recursos que a generalidade dos utentes ou aquela que [implica] alteração no estado dos mesmos recursos ou colocar esse estado em perigo” (cf. artigo 59.º da *Lei da Água*³⁶). Estarão aqui essencialmente em causa actividades dirigidas à captação de água, à implantação de instalações e equipamentos (*v. g.*, apoios de praia), à instalação de infra-estruturas flutuantes, culturas biogenéticas e marinhas, à extracção de inertes ou à produção de energia³⁷.

(iv) Produção de energia renovável (hidroelectricidade): a hidroelectricidade está relacionada com uma forma de produzir energia eléctrica usando a energia cinética das águas em movimento, que é convertida em energia eléctrica através de uma turbina ligada a um gerador – o que se torna tecnicamente possível mediante a construção de barragens ou diques³⁸; A circunstância de a construção de barragens e a produção de energia hidroeléctrica por este meio acarretar, com frequência, problemas delicados do ponto de vista da perturbação de espécies e degradação de *habitats* naturais levou à exploração de uma outra possibilidade de aproveitamento da força das águas para a produção de energia, agora através da utilização das marés ou da força das ondas do mar. Neste último caso, a energia é, em regra, captada, no âmbito de um «parque de ondas», através de bóias que, quando impulsionadas pelas ondas, se comprimem fazendo passar o ar que sai dentro delas por turbinas; todas as bóias estão ligadas a uma estação central situada no fundo do mar, onde se dá a conversão em energia eléctrica, depois transmitida por cabo até à costa³⁹.

³⁵ Fixa o quadro legal regulamentador do exercício da pesca e das culturas marinhas em águas sob soberania e jurisdição portuguesas, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 218/91, de 17 de Junho e 393/98, de 27 de Novembro.

³⁶ Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

³⁷ Matéria que, dada a especificidade do regime jurídico a que se encontra sujeita, desenvolvemos em ponto autónomo.

³⁸ Cf., *v. g.*, BAKIS, «The Current Status and Future Opportunities of Hydroelectricity», in: *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, vol. II, fasc. 3, 2007, pp. 259 e ss., ponderando as vantagens e desvantagens das várias opções tecnológicas.

³⁹ Sobre as formas de captação da energia das ondas do mar, *v.*, por exemplo, VON JOUANNE, «Harvesting the Waves», in: *Mechanical Engineering*, fasc. 12, vol. 128, Dezembro 2006, pp. 25 e s..

4. Uma incursão nos diversos regimes do aproveitamento dos recursos naturais da zona costeira

A diversidade dos recursos naturais da orla costeira espelha-se na pluralidade de regimes a que as actividades relacionadas com a respectiva exploração se encontram sujeitas. Em comum todos eles têm o escopo orientador – consistente no equilíbrio entre desenvolvimento económico e sustentabilidade ambiental – e a presença de uma intervenção administrativa, indispensável ao exercício das actuações em causa. Sem a preocupação de exaurir as várias disciplinas jurídicas a que o aproveitamento dos recursos naturais está submetido, importa proceder a uma aproximação dos dispositivos normativos, de molde a compreender o sentido que conferem à prossecução dos objectivos enunciados.

4.1. Pesca e aquicultura

O sector da pesca constitui um exemplo paradigmático da ultrapassagem de um modelo de liberdade (consonante com o princípio do livre uso dos mares, *maxime*, das águas sob jurisdição estadual) para um paradigma de solidariedade interestadual. Não se revelam, por isso, despiciendas as preocupações com a sobrevivência dos ecossistemas marinhos, manifestadas, já em 1995, pelo *Código de Conduta para uma Pesca Responsável*⁴⁰: embora se trate de um instrumento jurídico não vinculativo, baseia-se em princípios do direito internacional, muitos deles decantados da CDM, e visa o estabelecimento de normas relativas à conservação, gestão e desenvolvimento das actividades de pesca e aquicultura, aplicáveis a todas as entidades – públicas ou privadas – com actuação naquelas áreas⁴¹.

Estas considerações recebem acolhimento no *Plano Estratégico Nacional para Pesca 2007-2013*⁴², que sublinha a importância de uma gestão do meio marinho eficaz, equilibrada e sustentada, erigindo como vectores da definição das políticas para o sector da pesca: a promoção da competitividade do sector, a garantia da sustentabilidade dos recursos, a coesão económica e social das comunidades piscatórias – vectores estes que vão exigir a inovação tecnológica e a elevação da qualidade dos produtos.

Ao princípio da supremacia estadual contrapõe-se hoje uma ideia de co-responsabilização, que, orientada por preocupações relacionadas com os ecossistemas marinhos e a conservação dos recursos naturais, inviabiliza qualquer perspectiva puramente económica que potencie a maior exploração possível daqueles recursos – daí a existência de uma «Autoridade Nacional da Pesca», com competência em matéria de programação, coordenação e execução das acções de controlo da pesca, prevenindo e sancionando o incumprimento das normas

⁴⁰ *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, elaborado sob a égide da Comissão das Pescas (*Committee on Fisheries – COFI*), da FAO – cf. o respectivo texto integral em <http://www.fao.org/docrep/005/v9878e/v9878e00.HTM>.

⁴¹ A matéria da pesca e da conservação dos recursos haliêuticos constitui um importante ponto de partida para a formação do designado «Direito Administrativo Global», como o demonstraram claramente os *Southern Bluefin Tuna Cases* («Nova Zelândia vs. Japão» e «Austrália vs. Japão»), decididos pelo Tribunal Internacional de Justiça, em 27 de Agosto de 1999. Sobre esta matéria, cf. CASSESE, «Il Diritto Amministrativo Globale: Una Introduzione», in: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2005, pp. 331 e ss..

⁴² O *Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013*, aprovado em conformidade com o artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, de 27 de Julho, repousa em três pilares: (1) as intervenções previstas no Regulamento (CE) n.º 861/2006, de 22 de Maio, enquanto instrumento financeiro complementar do Fundo Europeu de Pescas; (2) as intervenções de política pública nacional (suportadas financeiramente no Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central (PIDACC)); (3) o *Programa Operacional Pesca* (PROMAR). O PROMAR foi aprovado pela Decisão C (2007) 6442, da Comissão Europeia, de 11.12.2007, encontrando-se os respectivos objectivos contemplados no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 81/2008, de 16 de Maio, que prevê também o enquadramento de apoios; o modelo de governação do PROMAR consta do Decreto-Lei n.º 80/2006, de 16 de Maio, compreendendo a coordenação estratégica, a autoridade de gestão (corporizada na Estrutura de Missão para o PROMAR – cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2008, de 16 de Maio), o acompanhamento, a autoridade de certificação, a autoridade de auditoria.

nacionais, comunitárias e internacionais (cf. artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 278/87). Efectivamente, estamos diante de uma actividade cujo exercício, mesmo em águas sob soberania e jurisdição do Estado português, se encontre adstrita à observância não apenas da legislação e regulamentação nacionais, mas também aos dispositivos comunitários e internacionais (cf. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 278/87). Para além das normas constantes da CDM, revestem uma importância fundamental os instrumentos europeus, *maxime* aqueles que se dirigem à concretização da Política Comum das Pescas (PCP): atente-se no paradigmático Regulamento (CE) n.º 2371/2002, do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002⁴³, relativo à conservação e exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da PCP, que procura conciliar a preservação dos recursos aquáticos vivos, a não discriminação relativamente a navios de Estados-membros e a salvaguarda da soberania e do desenvolvimento nacionais.

A todas estas coordenadas pretende dar resposta o regime jurídico do exercício da actividade de exploração de recursos vivos marinhos, constante do já citado Decreto-Lei n.º 278/87, cujo artigo 1.º-A identifica como princípios orientadores: o princípio da pesca responsável, o princípio da aproximação precaucionária, o princípio da equidade intergeracional e o princípio da igualdade e da não discriminação. Se os três primeiros princípios têm em vista a conservação dos recursos marinhos (em consonância com as medidas de conservação e gestão dos recursos vivos marinhos, consagradas no artigo 2.º-A), o último acentua a vertente interestadual da actividade em causa; aliás, e em consonância com as considerações que acabámos de tecer, o n.º 1 do artigo 3.º acentua justamente que mesmo a pesca em águas sob soberania e jurisdição do Estado português implica a observância não apenas da legislação e regulamentação nacionais, mas também dos dispositivos comunitários⁴⁴ e internacionais aplicáveis.

No que concerne especificamente à pesca, eis-nos diante de uma actividade que carece de intervenções administrativas a vários níveis, tal como resulta do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 278/87. Num plano normativo, destaca-se a elaboração de regulamentos atinentes, *v. g.*, à classificação e delimitação de áreas e definição das condições das embarcações, fixação de espécies, volume de capturas, quotas, tamanho ou peso dos indivíduos das espécies [cf. artigo 4.º, n.º 2, alíneas *c)*, *d)*, *g)*, *h)*, *i)*]; note-se, porém, que a limitação de volumes de captura, bem como a respectiva repartição por embarcações ou grupos de embarcações implica a consideração das quotas e licenças atribuídas a Portugal pela Comunidade Europeia ou no âmbito de instrumentos internacionais a que o Estado português se encontre vinculado [cf. artigo 10.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*]. Num plano decisório, estabelece-se o condicionamento do exercício da actividade da pesca (alternativa ou cumulativamente, consoante posterior opção regulamentar) à obtenção de autorização prévia para aquisição, construção e modificação de embarcações de pesca, autorização e licenciamento das actividades das embarcações de pesca e da utilização das artes e outros instrumentos de pesca [cf. artigo 4.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*].

No que tange à actividade de aquicultura, determina o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 278/87 que a *instalação* de estabelecimentos de culturas marinhas (que utilizem águas salgadas ou salobras) e de estabelecimentos conexos, bem como de qualquer actividade de cultura de espécies marinhas praticadas naqueles estabelecimentos está sujeita a autorização administrativa; por seu lado, o artigo 12.º exige que a *exploração* de tais estabelecimentos depende de licença de estabelecimento. A circunstância de a aquicultura pressupor a instalação de infra-estruturas em águas dominiais implica ainda uma concessão («licença») de utilização privativa dos recursos hídricos (cf. *infra* 4.3.), nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 278/87 e da alínea *j)* do n.º 1 da *Lei da Água*⁴⁵.

⁴³ Publicado no *JOCE*, n.º L 358, 31.12.2002, pp. 59 e ss. (rectificado no *JOUE*, n.º L 240, 10.07.2004, p. 17).

⁴⁴ O próprio artigo 6.º, que contempla o princípio da proibição do exercício da pesca por embarcações estrangeiras em águas sob soberania ou jurisdição nacionais, ressalva os condicionalismos previstos no direito comunitário.

⁴⁵ Cf. ainda Decreto Regulamentar n.º 9/2008, de 18 de Março, *maxime* artigo 4.º.

4.2. Extracção de recursos geológicos

A actividade de extracção de recursos geológicos não mereceu do legislador um tratamento unitário, porquanto a respectiva disciplina está dependente da natureza jurídica (pública/dominial ou privada) dos recursos em causa. O Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março, que rege, em geral, a matéria relativa aos recursos geológicos distingue entre aqueles que integram o domínio público do Estado⁴⁶ (depósitos minerais, recursos hidrominerais, recursos geotérmicos) e aqueles que podem constituir objecto de propriedade privada ou outros direitos reais privados (massas minerais e águas de nascente⁴⁷)⁴⁸. Do mesmo modo, o artigo 4.º conjugado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de Abril, dispõe que os jazigos de petróleo das áreas disponíveis das superfícies emersas do território nacional, das águas interiores, do mar territorial e da plataforma continental, integram o domínio público estadual⁴⁹. Como logo se compreende, o regime mais complexo respeita aos recursos que compõem o domínio público geológico.

Ora, efectuar uma referência ao domínio geológico implica a dominialidade de bens que, na sua maioria, se encontram no subsolo e, nessa medida, constitui uma afirmação da vigência de um determinado modelo político e ideológico⁵⁰ – na sequência da tradição jurídica nacional⁵¹ que, desde cedo, apontou no sentido da dominialidade dos recursos geológicos, integram, por imposição constitucional, o domínio público os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo (exceptuando as rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção). Pertencem, pois, ao domínio público todas as substâncias minerais encontradas (ou a encontrar) quer à superfície, quer no subsolo⁵², assim como grutas e furnas.

Se nos interrogarmos acerca da razão de ser da consideração destes bens como dominiais, concluímos que se prende essencialmente com a circunstância de os mesmos possuírem carácter não renovável (impedindo a sua exploração desregrada), à qual acresce a importância

⁴⁶ No mesmo sentido, já a norma da alínea g) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80 dispunha que pertencem ao domínio público estadual os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes das águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e quaisquer outras riquezas naturais existentes no subsolo, com a exclusão de rochas, terras comuns e materiais vulgarmente utilizados em construção – em sentido idêntico ao emergente da alínea c) do n.º 1 do artigo 84.º da Constituição.

⁴⁷ Cf. Decretos-Leis n.ºs 84/90, de 16 de Março (águas de nascente); 270/2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Outubro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 108/2007, de 11 de Dezembro (massas minerais).

⁴⁸ Sobre estes conceitos, cf. artigos 2.º e seguintes do mesmo diploma. V. ainda Bonifácio RAMOS, *O Regime e a Natureza Jurídica do Direito dos Recursos Geológicos dos Particulares*, Lex, Lisboa, 1994, pp. 56 e ss., confrontando as noções presentes no diploma de 1990 com as constantes de legislação anterior.

⁴⁹ É interessante verificar que, embora o legislador qualifique como dominiais os jazigos de petróleo, determina também, no artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 109/94, que “a concessionária pode dispor livremente do petróleo por si produzido”, com ressalva das hipóteses em que, num cenário de guerra ou emergência, o Estado poderá requisitar a totalidade ou parte do petróleo produzido pelas concessionárias, mediante o pagamento do preço na altura praticado nos mercados internacionais para produtos de características semelhantes (artigo 72.º). Parece, pois, que o petróleo só está submetido ao estatuto da dominialidade enquanto se encontra nos jazigos, desdominializando-se, *ex vi legis*, a partir do momento em que, por acção humana (empreendida pelo concessionário), é extraído daqueles; assim se compreende, por sua vez, a implícita transferência de propriedade do Estado para o concessionário, que ocorre aquando do exercício da actividade de produção. Em suma, após a efectiva captação (e medição) do petróleo, verifica-se, concomitantemente, a sua desdominialização e alienação a favor do concessionário.

⁵⁰ Cf. VILLAR PALASÍ, «Naturaleza y Regulación de la Concesión Minera», in: *Revista de Administración Pública*, n.º 1, vol. I, 1950, p. 79.

⁵¹ V. Bonifácio RAMOS, *O Regime...*, cit., p. 59; Menezes CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português (Parte Geral – Tomo II: Coisas)*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2002, p. 68.

⁵² E isto no território nacional – mas, acentue-se, o mesmo também sucede em relação aos fundos marinhos da zona económica exclusiva, como decorre do que vimos anteriormente. V. em sentido idêntico, artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março.

significativa de que se podem arrogar de um ponto de vista económico, designadamente em termos industriais e de estímulo à riqueza de um país, assumindo-se como determinante que todos deles beneficiem sem dependência de um eventual acto de tolerância do proprietário do solo (como sucederia num modelo de tipo fundiário)⁵³. A dominialidade destes bens apresenta-se como uma solução (possível e, nessa medida, escolhida, entre outras, pelo legislador) destinada à harmonização de interesses contrapostos^{54 55}. Assim se compreende que, para alguns, a dominialização deste tipo de bens surja essencialmente motivada não apenas por uma necessidade de reserva aos poderes públicos e proibição de acesso ao bem, mas ainda por razões que se prendem com a necessidade de limitação (*rectius*, de controlo) da actividade de exploração de recursos geológicos em geral, e mineira em particular⁵⁶.

O facto de estes bens se incluírem no domínio público não deve ser (como não é) um entrave à optimização do uso dos recursos geológicos, tendo em conta as potencialidades que os mesmos oferecem no campo de desenvolvimento económico de um país. Daí que, não se encontrando as autoridades públicas em condições de os explorarem⁵⁷, tal exploração é confiada a particulares⁵⁸, mas sem que, evidentemente, se perca de vista a necessidade de os submeter ao respeito por um conjunto de princípios e regras de índole juspublicística. Isto mesmo resulta dos modos de exploração e pesquisa dos recursos geológicos consentidos pelo legislador, os quais se encontram submetidos ao Direito Administrativo. Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, a exploração dos recursos naturais que, por determinação constitucional, pertencem ao Estado, encontra-se sujeita ao regime da concessão (em regra, estará aqui em causa uma concessão de exploração de bens do domínio público), ou a outro que não envolva a transmissão da propriedade dos recursos a explorar, ainda quando tal exploração seja cometida a empresas do sector público ou de economia mista. No mesmo sentido, já o Decreto-Lei n.º 90/90 estabelecia que os «direitos»

⁵³ Neste sentido, José Carlos MOREIRA, «Águas Minerais», in: *Boletim da Faculdade de Direito*, ano XII, 1930-1931, pp. 108 s..

⁵⁴ Em sentido algo próximo, cf. ENTRENA CUESTA, «El Dominio de los Hidrocarburos», in: *Revista de Administración Pública*, n.º 29, Maio/Agosto 1959, pp. 332 e 338.

⁵⁵ Para além dos recursos geológicos regidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 90/90 e dos hidrocarbonetos contemplados pelo Decreto-Lei n.º 109/94, integram o domínio público também os inertes situados nos terrenos do domínio público hídrico, cuja extracção se encontra submetida ao regime da utilização privativa do domínio hídrico [cf. artigo 60.º, n.º 1, alínea o), da *Lei da Água*, e 77.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 226-A/2007]. Note-se que a extracção e dragagem de areias, quando efectuada a uma distância de até um quilómetro para o interior a contar da linha da costa e até uma milha náutica no sentido do mar a contar da mesma linha, destina-se impreterivelmente à alimentação artificial do litoral, para efeitos da sua protecção – cf. artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 49/2006, de 29 de Agosto (estabelece medidas de protecção da orla costeira), diploma objecto de adaptação para a Região Autónoma dos Açores mediante o Decreto Legislativo Regional n.º 9/2010/A, de 8 de Março, relativo ao regime jurídico da extracção de inertes na faixa costeira e no mar territorial.

Cf. também 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 extracção 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).

Para uma abordagem de alguns aspectos 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..

⁵⁶ Assim BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo (Parte Especial)*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1998, pp. 453 s..

⁵⁷ Recorde-se que, v. g., em Espanha, este sector assume-se como determinante para a compreensão do instituto das «reservas dominiais», enquanto forma de utilização dos bens dominiais pela própria Administração – cf. BERMEJO VERA, *Derecho...*, cit., pp. 471 s., 474. Sobre o instituto das reservas dominiais (hoje contemplado no artigo 22.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto) e o seu confronto com as concessões sobre o domínio público, cf. o nosso trabalho «A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Um Instrumento de Dinamização dos Bens Dominiais», in: *Ars Iudicandi. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 297 e ss..

⁵⁸ Existe doutrina que adianta inclusivamente a ideia de que a forma normal de aproveitamento do domínio público mineiro (ou, como preferimos, geológico) consiste na utilização privativa dos mesmos – assim ENTRENA CUESTA, «El Dominio...», cit., p. 355.

(de prospecção e pesquisa, assim como somente de exploração) sobre recursos do domínio público constituídos a favor de particulares pressupõem sempre a celebração de contratos administrativos nesse sentido (cf. ainda artigos 13.º e seguintes).

Assim, quando em causa estão recursos integrados no domínio público geológico, o Decreto-Lei n.º 90/90 erige uma dicotomia fundamental entre *concessões de prospecção e pesquisa e concessões de exploração*⁵⁹. Enquanto as primeiras atribuem aos seus titulares apenas o direito de fazer as intervenções necessárias à verificação da ocorrência e, sobretudo, do volume de recursos geológicos em determinada parcela – reconduzindo-se a uma espécie das *concessões da gestão de actividades públicas exercidas com base em bens públicos*⁶⁰ –, a concessão de exploração transfere para os concessionários o direito de gerir a parcela em causa – constituindo um exemplo paradigmático, quando se trate de recursos hídricos dominiais, das *concessões de exploração do domínio público*⁶¹.

No que tange às concessões de exploração – aquelas que, de momento, suscitam a nossa atenção –, determina o legislador que as mesmas são outorgadas por contrato administrativo (e não, como até à vigência daqueles diplomas, mediante acto administrativo). O contrato de concessão atribui ao concessionário, dentro do prazo aí fixado (artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 90/90), o direito de explorar os recursos e comercializar todos produtos resultantes da exploração, assim como de usar outros bens dominiais; relativamente a coisas que se encontrem na propriedade privada de terceiros, o concessionário poderá assumir-se como beneficiário de expropriações ou da constituição de servidões de utilidade pública, bem como ocupar temporariamente os terrenos privados necessários à execução dos trabalhos (cf. artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 90/90). Dentro das várias obrigações impostas ao concessionário (v. artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 90/90), ressalta-se o *dever de exploração efectiva* dos recursos geológicos concedidos, enquanto corolário do interesse público colocado no aproveitamento das riquezas proporcionadas pelos mesmos.

⁵⁹ Sem prejuízo da conexão material existente entre elas reconhecida pelo próprio legislador: a alínea c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 90/90 prevê que, com a outorga do contrato de prospecção e pesquisa, compete ao Estado garantir o direito do concessionário de obter a concessão dos recursos revelados, desde que preenchidas as condições constantes das normas legais e contratuais aplicáveis.

V., em especial, quanto aos depósitos minerais, Decreto-Lei n.º 88/90, de 16 de Março; quanto aos recursos hidrominerais, Decreto-Lei n.º 86/90, de 16 de Março, relativo a águas minerais naturais, e Decreto-Lei n.º 85/90, de 16 Março, concernente a águas minerindustriais; quanto aos recursos geotérmicos, Decreto-Lei n.º 87/90, de 16 de Março.

Também o Decreto-Lei n.º 109/94 exige que as actividades de prospecção, pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo sejam exercidas mediante concessão, na sequência de concurso público ou negociação directa (cf. artigo 5.º, n.º 1). V., *infra*, em texto.

⁶⁰ Assim o defendemos já em *O Domínio...*, cit., p. 487, n. 444; v., sobre este tipo concessório, Pedro GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 97 e s.. Estamos, pois, diante de uma actividade tendente à descoberta e localização de ocorrências de recursos geológicos, bem como, após a respectiva revelação, à determinação das características e dimensionamento dos recursos em causa e dimensão das reservas – nestes termos, A. Pereira de MIRANDA/J. P. Remédio MARQUES, *Direito Mineiro Angolano*, Edições 70, 2003, pp. 54 e s..

⁶¹ Todavia, como adverte Pedro GONÇALVES (*A Concessão...*, cit., p. 94), apoiado, aliás, no próprio teor do texto legal (comparem-se, v. g., as normas constantes do n.º 1 do artigo 14.º e do n.º 1 do artigo 21.º), enquanto na hipótese da constituição de «direitos de exploração» estamos diante de um contrato de concessão de exploração de bens do domínio público, já no que tange aos direitos de prospecção e pesquisa, encontramos-nos perante contratos de concessão de prospecção e pesquisa de recursos naturais. Parecendo igualmente distinguir estes dois tipos contratuais (distinção que assume relevância quando a concessão da pesquisa e prospecção não envolve também a concessão de exploração dos recursos), cf. Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 10.ª ed. (reimp.), Almedina, Coimbra, 1999, p. 950. Já Bonifácio RAMOS (*O Regime...*, cit., p. 135) partilha de uma opinião diversa ao incluir tais contratos no âmbito das concessões de exploração de bens do domínio público, argumentando que, nestas hipóteses, o concessionário revela ou aproveita os recursos geológicos como forma de, ulteriormente, os vir a explorar em seu próprio nome, e não tão-só em vista da utilização dos mesmos em termos de uso comum (como os demais) ou de uma utilização privativa – no fundo, o Autor pressupõe que o contrato relativo à pesquisa e prospecção de recursos geológicos implica sempre também a respectiva exploração.

Face ao regime descrito, apresenta algumas especificidades a disciplina das actividades de prospecção e pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo, contemplada pelo Decreto-Lei n.º 207/94⁶². Sem prejuízo da autonomia revestida por aquelas actividades (cujo conteúdo se encontra delineado pelos artigos 30.º, 37.º e 42.º), este diploma não prevê uma necessária diferenciação de títulos (todas elas carecendo da celebração de um contrato administrativo de concessão), resultando mesmo a possibilidade (ou a conveniência) de todas elas constituírem objecto do mesmo contrato. O legislador contempla, porém, a possibilidade da existência de uma fase prévia, dirigida à realização de estudos para a avaliação do potencial petrolífero de área(s) destinada(s) ao exercício daquelas actividades, estudos esses que pressupõem a atribuição de uma «licença de avaliação prévia», que corresponde, na realidade, a uma especial concessão de uso privativo daquelas áreas, titulada por acto administrativo (cf. artigos 5.º, n.º 2, 9.º e 23.º a 29.º).

O conteúdo do contrato de concessão (de prospecção, pesquisa, desenvolvimento e produção) – cujas bases decorrem da Portaria n.º 790/2004, de 5 de Setembro, emitida ao abrigo dos artigos 18.º e 83.º do Decreto-Lei n.º 109/94 – depende, pois, das actividades concessionadas; tal como sucede com os demais recursos geológicos, também neste âmbito se nos depara a emergência de um dever de exercício efectivo das actividades concessionadas, na medida em que constitui fundamento para a rescisão sancionatória quer a inexecução injustificada dos trabalhos de prospecção, pesquisa, desenvolvimento e produção, quer o abandono não autorizado de um campo de petróleo [cf. artigo 61.º, n.º 1, alíneas a) e c), respectivamente].

No que tange à extracção de recursos geológicos não dominiais, o espírito da legislação nem sempre diverge muito do enunciado, distanciando-se apenas quanto aos instrumentos jurídicos envolvidos. É certo que, em geral, o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 90/90 prevê que a exploração dos recursos geológicos não dominiais depende apenas da obtenção de uma licença de estabelecimento (conferida ao proprietário ou a terceiro com quem aquele haja celebrado um contrato de exploração): assim sucede com a exploração das águas de nascente, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei 84/90, de 16 de Março. Todavia, já o Decreto-Lei n.º 270/2001 (relativo às massas minerais) prevê uma dicotomia entre a *pesquisa* e a *exploração* das massas minerais, actividades cujo exercício de se encontra, em consonância com a natureza privada dos recursos geológicos em causa, condicionado à obtenção de *licenças* – a licença de pesquisa⁶³ e a licença de exploração (cf. artigo 10.º) –, solicitadas pelo proprietário do prédio ou por quem com ele haja celebrado um contrato de pesquisa e exploração ou um contrato de exploração [v. artigos 12.º e seguintes, 20.º, n.º 1, alínea b), 27.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii)]. Em qualquer das hipóteses, estão em causa actividades que, excepcionalmente, foram retiradas da disponibilidade dos particulares, mas cujo exercício se torna possível, após uma manifestação de vontade da Administração Pública. Efectivamente, em princípio, o direito de propriedade privada sobre o prédio onde as águas de nascente e as massas minerais se localizam conferiria ao respectivo titular a faculdade do respectivo aproveitamento; todavia, a interferência do interesse público (de tutela dos recursos geológicos⁶⁴) implicou uma derrogação àquele regime comum, suscitando uma

⁶² Quanto às actividades situadas a jusante da produção de petróleo (tratamento e refinação, armazenamento, transporte por conduta, distribuição e comercialização), o regime das mesmas consta do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, que estabelece ainda as bases gerais de organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN).

⁶³ A pesquisa compreende apenas os estudos e trabalhos que têm por fim o dimensionamento, a determinação das características e a avaliação do interesse económico do aproveitamento de massas minerais [cf. artigo 2.º, alínea q)].

⁶⁴ No caso das águas de nascente, a esta preocupação acresce a necessidade de protecção do aquífero, tal-qualmente resulta dos artigos 3.º, n.º 2, e 5.º do Decreto-Lei n.º 84/90.

intervenção administrativa, dirigida a verificar se os termos em que o particular pretende exercer a actividade privada que lhe foi retirada legislativamente (*in casu*, a utilização dos recursos geológicos) se revela compatível com o interesse que a lei intende tutelar – daí a necessidade de uma autorização-licença⁶⁵.

O regime da exploração dos recursos geológicos não dominiais comunga das necessidades de tutela ambiental – pense-se, *v. g.*, nas regras e boas práticas orientadas para a minimização dos impactes ambientais, estabelecidas para o exercício das actividades de pesquisa e exploração de massas minerais (cf. artigos 26.º e 41.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 270/2001, respectivamente)⁶⁶ – e de garantia de exploração efectiva – atente-se, por exemplo, no facto de a eficácia da licença de estabelecimento necessária à exploração de águas de nascente depender da emissão da licença da actividade para a unidade industrial de engarrafamento (cf. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 84/90).

4.3. Utilização de recursos hídricos

Encontrando-se fundamentalmente regulada pela *Lei da Água*, a disciplina da utilização do domínio público hídrico aí estabelecida não preclude a observância de disposições especiais, como acontece com o regime específico a que estão submetidas as actividades sobre ele exercidas, quando as águas e os terrenos dominiais integram a Reserva Ecológica Nacional (cf. artigo 3.º, n.º 2, do *Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional*⁶⁷). 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 Maio⁶⁸, este último regulamentado pela Portaria n.º 1450/2007, de 12 de Novembro.

4.3.1. O regime geral da utilização privativa de recursos hídricos

A intelecção 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 respectiva titularidade. Se se quiser adoptar 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 (delineado pelo Código Civil). Quando nos reportamos aos recursos hídricos da orla costeira, não persistem dúvidas

⁶⁵ Sobre a autorização, cf., por todos, ROGÉRIO SOARES, *Direito Administrativo*, polic., Coimbra, 1978, pp. 111 e ss. (esp.º 111 e 116 e s.), cuja noção seguimos de perto.

⁶⁶ Relativamente à matéria da tutela ambiental relacionada com a exploração mineira (desactivada ou não), *v. ainda* os Decretos-Leis n.ºs 198-A/2001, de 6 de Julho (que estabelece o regime jurídico de concessão do exercício da actividade de recuperação ambiental das áreas mineiras degradadas), e 10/2010, de 4 de Fevereiro (que estabelece o regime jurídico a que está sujeita a gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais).

⁶⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto; cf. também o artigo 4.º, n.º 2 (e correspondente anexo) do mesmo diploma, para a definição das áreas de protecção do litoral.

⁶⁸ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 391-A/2007, de 21 de Dezembro, e 93/2008, de 4 de Junho.

de que estão essencialmente⁶⁹ 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, de 15 de Novembro: águas costeiras e territoriais e águas interiores sujeitas à influência das marés, bem como os respectivos leitos e margens, e os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva⁷⁰.

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 actividades que tenham um *impacto significativo no estado das águas*⁷¹, 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 actividade desenvolvida sobre os recursos hídricos na sua relação com a necessidade de protecção ambiental. Assim, o legislador distingue entre *licença* (acto administrativo) e *concessão* (contrato administrativo)⁷², 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/acto administrativo e concessão/contrato administrativo – decorre de uma ponderação legislativa que pesa o impacte sobre o estado da água da actividade 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 acto 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

⁶⁹ Mas não exclusivamente: o conceito amplo de «orla costeira» que perfilhámos 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. Na verdade, na sequência da ENGIZC, admitimos que a orla costeira abranja a porção de território possua a largura de dois quilómetros, sendo certo que a margem das águas do mar tem uma extensão de cinquenta metros, estendendo-se apenas por uma superfície maior nos casos em que revista a natureza de praia e até onde o terreno apresentar essa natureza (cf. artigo 11.º, n.ºs 2 e 5, da Lei n.º 54/2005).

⁷⁰ Sobre o domínio público marítimo, cf. o nosso trabalho «Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos», in: *Temas de Direito da Energia*, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 19 e ss..

⁷¹ O «impacte significativo sobre o estado da água» é definido pelo legislador como “o resultado de uma actividade 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].

⁷² Já noutros locais nos pronunciamos no sentido de que o legislador mobiliza impropriamente o vocábulo «licença» para se reportar ao acto 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 respectiva 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. os nossos trabalhos *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...*, cit., pp. 108 e 110; mais recentemente aderiu também 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..

de o legislador prever genericamente, no caso de extinção da concessão por necessidade de maior protecção 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 mas não amortizados 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 perspectiva do procedimento tendente à outorga dos títulos, a lei procurou estabelecer alguma unidade quanto à sujeição da mesmas à concorrência, mediante a submissão a concurso da atribuição não só das concessões, mas também das licenças relativas às utilizações mais relevantes da óptica do respectivo impacto sobre o estado dos recursos hídricos (cf. artigos 21.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007)⁷³.

Relacionando esta disciplina jurídica com a temática do aproveitamento dos recursos hídricos da orla costeira, temos que as diversas utilizações supra-mencionadas 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 extracção de inertes – cf. artigo 60.º, n.º 1, alíneas *e*) e *o*), da *Lei da Água*, respectivamente], 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). Sucede, porém, que nem sempre as actuações que o privado 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 abstractamente idealizadas pelo legislador em termos estanques. 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 projectos 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)⁷⁴. De ambos os preceitos citados decorre que: (*a*) nas hipóteses em que o particular pretenda desenvolver uma actividade 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 actividade (alcançada, *v. g.*, pela unidade do fim ou pela concretização

⁷³ Sobre o procedimento da outorga dos títulos de utilização privativa dos recursos hídricos, cf. os nossos trabalhos «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., e «Energia...», cit., pp. 41 e ss..

⁷⁴ 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 (*v. g.* Estado e municípios). 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).

de um projecto global⁷⁵). 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 aspectos do regime *formal* 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 aspectos formais, tais exigências se destinam à tutela dos recursos hídricos e à defesa do domínio público).

A actual 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 protecção dos recursos⁷⁶ – sem prejuízo da consideração de que podem coexistir aproveitamentos diferentes sobre os mesmos recursos hídricos. Criando um conjunto de critérios orientadores da acção 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 objectivo 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 dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos*, que, de acordo com o disposto no artigo 73.º da *Lei da Água*, consiste num registo e caracterização sumária de todos títulos, contendo os direitos e obrigações dos utilizadores e os critérios legais da emissão e fiscalização da utilização, cuja criação e manutenção competem ao Instituto da Água [artigos 8.º, n.º 2, alínea l), da *Lei da Água*, e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007]. Para este efeito, devem as entidades licenciadoras efectuar o registo e a comunicação dos títulos de utilização, antes da respectiva emissão, nos termos dos n.os 2 e 6 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007⁷⁷.

4.3.2. O regime especial da utilização de recursos hídricos para produção de energia renovável a partir das ondas do mar

A *Estratégia Nacional para o Mar* estabelece a necessidade de, contribuindo para a redução da dependência energética externa e dinamizando o empenhamento na utilização de energias renováveis, agilizar os procedimentos tendentes ao aproveitamento de todos os recursos provenientes do mar – onde se destaca, desde logo, a energia adveniente das ondas. Do

⁷⁵ Pense-se, v. g., no projecto designado como «Cidade Lacustre», já apreciado pela Agência Portuguesa do Ambiente, onde se prevê, entre outras utilizações dos recursos hídricos, a possibilidade de construção de lagos e canais artificiais, com uma área de cerca de 21 hectares, abastecidos a partir da captação de água do mar. V. o Resumo Não Técnico do Estudo de Impacte Ambiental, sobre os *Lagos da Cidade Lacustre da 2.ª Fase do Plano de Urbanização de Vilamoura*, disponível em http://aiacirca.apambiente.pt/Public/irc/aia/aiapublico/library?l=/aia2088_urbanizacao/itaa-30_002-c-cpdf/_PT_1.0_&a=d, Junho 2010.

⁷⁶ 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*.

⁷⁷ O n.º 2 do artigo 71.º da *Lei da Água* determina que, quando o título de utilização respeitar a actividade sujeita a licenciamento ambiental, a emissão do mesmo é requerida e apreciada no âmbito daquele procedimento, daí se concluindo que também os termos e as condições da licença ambiental constam do *Sistema Nacional de Informação dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos*.

ponto de vista energético, a *Estratégia Nacional para a Energia* (ENE 2020)⁷⁸ veio assinalar a necessidade da competitividade, crescimento e independência energética, imprescindível à possibilidade de reacção do nosso País aos choques energéticos externos; para tanto, pretende reforçar o estatuto de referência alcançado por Portugal no sector das energias renováveis⁷⁹. Neste sentido, uma das linhas de orientação da ENE 2020 reside na “aposta nas energias renováveis” (cf. n.º 2), sublinhando a componente hídrica como fonte privilegiada de energia renovável aproveitável para a produção de electricidade, e acentuando o “elevado potencial da costa portuguesa” no que concerne ao aproveitamento da energia das ondas.

O aproveitamento de recursos hídricos para a produção de energia renovável a partir das ondas do mar constitui indubitavelmente uma forma de utilização privativa, na medida em que consubstancia um maior aproveitamento dos recursos hídricos – a sua referência autónoma deve-se, pois, não apenas à relevância, mas também ao especial regime jurídico a que se encontra sujeito o aproveitamento da energia das ondas. A alínea *d*) do artigo 61.º da *Lei da Água* sujeita à celebração de um contrato de concessão a *captação* de água para produção de energia; por sua vez, o Decreto-Lei n.º 226-A/2007 prescreve um regime jurídico diferenciado quando esteja em causa a utilização dos recursos hídricos para produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas do mar, submetendo tal utilização a concessão ou licença, consoante a potência instalada ultrapasse ou não 25 MW [cf. artigos 23.º, n.º 1, alínea *d*), e 19.º, alínea *a*), respectivamente]. Por outro lado, o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 distingue entre as finalidades de investigação e desenvolvimento tecnológico (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, respectivamente). Assim, encontra-se dependente da celebração de contrato administrativo de concessão apenas a produção de energia eléctrica em regime de comercial, ficando as demais utilizações sujeitas a licença.

Tal-qualmente decorre do n.º 2 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, a previsão desta disciplina jurídica não oblitera a existência de um regime especial aplicável ao exercício das actividades de produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas (ou da energia eólica *offshore* em domínio público marítimo). Aquele regime encontra-se hoje previsto no Decreto-Lei n.º 5/2008, de 8 de Janeiro, o qual estabelece, em especial, os termos da utilização do domínio público marítimo para a produção de energia eléctrica a partir das ondas do mar, numa zona piloto delimitada para o efeito (cf. artigos 1.º e 4.º, e Anexo I). Deste último diploma decorre que a produção de hidroelectricidade a partir da energia das ondas ocorre no quadro de uma relação tripolar, constituída pelo Estado, pela entidade gestora e pelo promotor. Dispõe o artigo 5.º que a exploração da zona piloto fica atribuída a uma entidade gestora, com a qual o Estado celebrará um contrato de concessão de serviço público («concessão para a exploração da zona piloto»). Tal contrato confere à entidade gestora os poderes de utilização da faixa correspondente ao corredor para implantação das infra-estruturas para ligação à rede eléctrica pública, assim como de utilização do domínio público marítimo, em regime de concessão (artigo 5.º, n.º 4). Por sua vez, o acesso à actividade de produção de energia eléctrica⁸⁰ pelos promotores depende da outorga, por parte da entidade gestora, e por um prazo máximo de trinta e cinco

⁷⁸ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 15 de Abril.

⁷⁹ Na sequência da ENE 2020, o Decreto-Lei n.º 141/2010, de 31 de Dezembro, fixou as metas nacionais para a utilização de energia proveniente de fontes renováveis (cf. artigo 2.º).

⁸⁰ O artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 5/2008 consagra três regimes diferenciados para o exercício da actividade de produção de energia eléctrica: o regime de demonstração de conceito, o regime pré-comercial e o regime comercial. Para além de estar em causa a prossecução de objectivos distintos (demonstração de que um conceito de aproveitamento de ondas inovador tem potencial para ser técnica ou economicamente viável ou traduzir-se num enriquecimento significativo do conhecimento científico; exploração de um conceito de aproveitamento de ondas com potencial de viabilidade técnica ou económica, mas desprovido do grau de maturidade ou aperfeiçoamento que permita a sua auto-suficiência económica; e exploração de um conceito de aproveitamento de ondas cuja tecnologia

anos, de uma licença de estabelecimento – que autoriza a instalação das infra-estruturas de produção de energia – e de uma licença de exploração – que autoriza a injeção da energia produzida na rede eléctrica pública [cf. artigos 3.º, alíneas e) e f), 22.º e 25.º, n.º 1].

Nos termos do Decreto-Lei n.º 238/2008, de 15 de Dezembro, a concessão para a exploração da zona piloto encontra-se atribuída a uma sociedade a constituir pela *REN – Redes Energéticas Nacionais, S. G. P. S., S. A.*, que detém integralmente o seu capital social inicial, o qual deve ser sempre maioritariamente público, independentemente da sociedade que o venha a deter (cf. artigo 2.º, n.º 1). Recuperando o prescrito no Decreto-Lei n.º 5/2008, as *Bases da Concessão* aprovadas pelo citado Decreto-Lei n.º 238/2008, conferem à concessionária os poderes para a exploração da zona piloto (aí incluídas as respectivas instalações de apoio e acessórios), entre os quais se incluem: a utilização da faixa correspondente ao corredor para implantação das infra-estruturas para ligação à rede eléctrica pública e a utilização de recursos hídricos do domínio público hídrico em regime de concessão; a fiscalização da utilização por terceiros dos recursos hídricos necessários para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas; a autorização do desenvolvimento de outras actividades para além da produção de energia eléctrica a partir das ondas do mar, desde que as actividades se subordinem à utilização preferencial da produção energética e sejam admitidas nos termos do regime jurídico dos títulos de utilização dos recursos hídricos; a atribuição das licenças de estabelecimento e exploração associadas à actividade de produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas do mar (cf. Base II; v. também Bases X e XI).

Em conformidade com as *Bases da Concessão*, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2010, de 1 de Julho, aprovou a minuta do contrato de concessão da exploração, em regime de serviço público, da zona piloto, e da utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público, para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas do mar.

Reflexão final

Se “os mares são a seiva da Europa”⁸¹, o aproveitamento dos respectivos recursos representa um importante factor de desenvolvimento dos Estados. Embora esse aproveitamento vise um equilíbrio, nos termos apontados, entre as potencialidades económicas oferecidas por esses recursos e a necessidade de tutela ambiental dos mesmos, persistem algumas perplexidades relacionadas com o regime jurídico aplicável. As dificuldades suscitam-se, sobretudo, quanto aos complexos e, por vezes, desarticulados procedimentos destinados a permitir o aproveitamento dos recursos marinhos, bem como pela extensão da orla costeira e a diversidade de regimes a que se encontra vinculada (domínio público e propriedade privada). Torna-se, por isso, premente um ajustamento das disciplinas jurídicas a que se encontra submetida a matéria relacionada com o aproveitamento dos (igualmente díspares) recursos naturais da orla costeira; ainda que a uniformidade não constitua uma finalidade a alcançar (dada a heterogeneidade envolvida), a *unidade* de regimes favorecerá claramente o cumprimento do apontado equilíbrio. Não foi, aliás, por acaso que a ENGI-ZC assumiu como objectivo a clarificação dos procedimentos de licenciamento das principais actividades valorizadoras de recursos específicos, exercidas na orla costeira.

Ana Raquel Gonçalves Moniz

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

já se encontre num estado que viabiliza a sua exploração comercial), são igualmente diversos os procedimentos de acesso à actividade de produção de energia (mais exigente, no caso da exploração comercial – cf. artigos 30.º e 31.º) e alguns aspectos do regime jurídico (cf. artigos 26.º, 27.º e 28.º).

⁸¹ Comunicação da Comissão Europeia «Uma Política...», cit., p. 2.

O desaparecimento e recomposição de imóveis — a perda, a acessão e a demarcação*

Resumo

Através do presente trabalho faz-se uma análise das consequências jurídico-substantivas — ao nível do Direito das Coisas — de uma acção *brusca e instantânea* da Natureza (inundação, tremor de terra, ciclone, derrocada, etc.) da qual resulte a perda total ou parcial de uma coisa imóvel. Preocupações principais deste artigo foram, então, as seguintes: identificar com rigor quando é que uma *coisa imóvel se perde ou deixa de existir*, quais as consequências de tal fenómeno decorrentes para os direitos reais que sobre os prédios afectados incidiam, e a que acção judicial deverão os particulares recorrer para obterem uma (re)definição dos limites materiais dos imóveis.

1. A perda ou destruição da coisa

1. O tema do presente texto não é, diga-se em abono da verdade, afável para os realistas. Por uma parte, porque se pede a ponderação da perda da coisa enquanto modo de extinção do direito de propriedade imobiliária. Por outra parte, porque, no contexto desta reflexão, a nossa atenção vira-se para a acessão natural, cujo regime jurídico, tal como está regulado no nosso Código Civil, não está livre de alguma polémica. Por fim, porque temos de falar da acção de demarcação que não foi pensada e regulada para fixar as extremas de prédios confinantes quando estas foram alteradas pela acção violenta das forças da Natureza.

Não obstante, assumimos o desafio e, portanto, mais não nos resta do que começar.

2. Os direitos reais são, como se sabe, direitos inerentes a coisas. Consequentemente, se a coisa se perde ou é destruída totalmente, o direito real extingue-se por ausência de objecto¹. Portanto, a perda total da coisa gera a automática extinção de todos os direitos reais

¹ O texto que ora se publica corresponde, salvos alguns desenvolvimentos, à apresentação feita no dia 4 de Junho de 2010, no Museu da Casa da Luz, no Funchal, por ocasião do Seminário “Questões Jurídicas sobre o Desaparecimento de Pessoas e Bens”, organizado pelo Centro de Estudos Notariais e Registais (CENoR) e pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos.

² OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*, Coimbra, Coimbra Editora, 5.^a ed. revista e ampliada, p. 404, MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais – Sumários*, Lisboa, AAFDL, 2000, p. 544 e ss., CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, 4.^a ed., Lisboa, Quid Juris, 2003, p. 244 e ss., JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 439 e ss..

que a tinham por objecto. E isto resulta claramente de alguns preceitos legais. Nos termos da al. c) do art. 730.^o — aplicável, por remissão, à consignação de rendimentos (art. 664.^o), ao penhor (art. 677.^o), aos privilégios creditórios (art. 752.^o) e ao direito de retenção (art. 761.^o) —, a hipoteca extingue-se pelo perecimento da coisa hipotecada. Depois, segundo a al. d) do art. 1476.^o, válida para o direito de usufruto, mas também aplicável por remissão ao direito de uso e habitação (art. 1485.^o), este direito real extingue-se pela perda total da coisa usufruída. Finalmente, o mesmo se prevê para o direito de superfície, na medida em que este se extingue com o desaparecimento do solo (art. 1536.^o, al. e)).

Porém, e como resulta do anteriormente afirmado, apenas a perda *total* da coisa gera a extinção do direito real. A perda *parcial* não afecta a subsistência dos direitos reais, continuando estes a ter por objecto a parte *restante* da coisa. Esta solução resulta de forma expressa dos arts. 1476.^o, al. d) e 1478.^o, n.^o 1, a propósito do direito de usufruto. No entanto, não temos dúvidas em afirmar, que em causa está uma regra geral³.

3. Mas, será possível falar-se da perda de um *imóvel*?

Para se compreender se e em que termos pode falar-se da perda de um imóvel, tem de começar-se, necessariamente, pelo disposto no art. 1344.^o, em cujo n.^o 1 logo pode ler-se que “a propriedade dos imóveis abrange o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo, com tudo o que neles se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou por negócio jurídico.” Ou seja, quem é proprietário da superfície de um terreno é igualmente proprietário do espaço aéreo assim como do subsolo que lhe corresponde. Reflecte-se aqui a concepção do direito medieval segundo a qual a propriedade abrange o solo em toda a sua profundidade e altura: até aos astros e às profundezas. Pelo que a propriedade sobre coisas imóveis não conhecia limites que não fossem relativos às suas extremas horizontais. Assim, teoricamente, em relação ao subsolo, a propriedade imobiliária estender-se-ia até ao centro da terra, formando uma pirâmide cuja base era medida pela superfície do solo. Porém, juridicamente só uma pequena parte do subsolo é susceptível de ser possuída por alguém com exclusão dos demais, pelo que só essa parte poderá considerar-se integrada no domínio privado do dono da superfície⁴. Por outro lado, há que contar com o que tenha sido desintegrado do domínio por lei⁵ ou negócio jurídico⁶.

³ Todos os preceitos normativos, sem indicação em contrário, pertencem ao Código Civil.

⁴ A perda da coisa pode, ainda, desencadear outros efeitos jurídicos, os quais nos escusamos de referir por agora, uma vez que serão analisados com o devido pormenor *infra*.

⁵ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 1987, 2.^a ed. rev. e act., p. 173.

⁶ Segundo o artigo 84.^o da Constituição da República Portuguesa, pertencem ao domínio público, “a) as águas territoriais com seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos; b) as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) as estradas; e) as linhas férreas nacionais; f) outros bens como tal classificados por lei.” Por outra parte, adianta o n.^o 2 do mesmo preceito, “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.” Assim, há que contar com legislação específica daquilo que constitucionalmente se define como domínio público. Por exemplo, com o Decreto-Lei n.^o 90/90, de 16 de Março, que disciplina o regime jurídico de revelação e aproveitamento de bens naturais existentes na crosta terrestre, genericamente designados por recursos geológicos (nos termos do artigo 1.^o, integram-se no domínio público do Estado os recursos geológicos que no diploma são designados por depósitos minerais, recursos hidrominerais e recursos geotérmicos, ao passo que podem ser objecto de propriedade privada ou outros direitos reais, os recursos geológicos que designados por massas minerais e por águas de nascente). Ou com o Decreto-Lei n.^o 54/2005, de 15 de Novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos definindo como domínio público hídrico o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas, categorias que depois concretiza.

⁶ Por exemplo, alienação de águas subterrâneas ou superficiárias, alienação de pedreiras, de árvores ou da própria superfície desacompanhada do subsolo (exemplos de PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 174).

Se são estes os limites materiais da propriedade imobiliária, não parece que possa facilmente acontecer um desaparecimento total do objecto do direito e, consequentemente, a extinção do direito real⁷.

Se, por exemplo, **A** for proprietário de um monte que, por actuação das forças da Natureza, é arrasado, continua a haver objecto do direito de propriedade, embora com novas características físicas (o que antes era uma elevação pode passar a apresentar-se como uma superfície aplanada). Isto mesmo resulta do disposto no art. 1344.^o Não há desaparecimento, porque por debaixo da superfície há o subsolo de que **A** já era proprietário antes do desastre natural⁸.

4. Porém, as coisas já não serão necessariamente assim se pensarmos numa outra hipótese. Se **A** for proprietário de um prédio urbano e a construção for arrasada por uma intempérie, transformando-se num monte de entulho, podemos continuar a dizer que o objecto do seu direito de propriedade continua o mesmo? E, sendo o objecto diferente, que consequências daí resultarão para o direito de propriedade?

Aqui, mais que alteração da morfologia do terreno, há uma modificação da natureza jurídica do prédio, que passa de urbano a rústico (art. 204.^o, n.^o 2^o). Tendo em conta a característica da inerência dos direitos reais, a questão que se coloca é a de saber se esta modificação conduz à extinção da coisa até ali objecto do direito de propriedade e, consequentemente, à extinção deste (i. e., extinguiu-se o direito de propriedade que existia sobre o prédio urbano, *sendo o seu lugar ocupado por um novo direito de propriedade sobre uma nova coisa*, o prédio rústico?).

Consideramos que não, pois *a coisa imóvel continua a existir*, tendo sido *alterada*. A sua nova natureza jurídica não obsta a que continue a ser objecto do *mesmo direito real*. Por isso, apesar de o prédio passar de urbano a rústico, o direito de propriedade mantém-se o mesmo.

Ao invés se a modificação sofrida pela coisa a tornar inapta a ser objecto do direito real até ali existente — p. ex., desapareceu uma fracção autónoma num edifício sujeito ao regime da propriedade horizontal, caso em que se extingue a propriedade sobre a fracção desaparecida (sem prejuízo dos direitos que se mantêm sobre as partes comuns, nomeadamente sobre o terreno onde esteja assente).

Pense-se ainda numa outra hipótese: o prédio rústico de **A** localiza-se à beira-mar e a água do mar passa a cobri-lo, ou o prédio esboroa-se no seu lugar só se encontrando água do mar. Aqui é imperativa a importância do domínio público e da definição do que está dentro e fora do comércio jurídico-privado, ultrapassando-se a questão da alteração da morfologia do terreno, já que há uma coisa que abandona o âmbito de aplicação do direito privado — um imóvel objecto de propriedade privada passa a coisa fora do comércio jurídico, como se determina no n.^o 2 do artigo 202.^o.

2. Acesso natural. Avulsão.

1. Mas, regressemos ao primeiro exemplo.

O esboroar do prédio de **A** permitir-nos-á perguntar qual o destino dos pedaços de terreno, plantas, árvores, ou até pequenas construções que nele se encontravam.

E entra-se agora necessariamente no tema da *acessão natural*.

Como se sabe, dá-se a *acessão* quando com a coisa que é propriedade de alguém se une e incorpora outra coisa (alheia ou *res nullius*¹⁰) que não lhe pertencia (art. 1325.^o).

⁷ Vide *infra* a propósito da hipoteca e dos direitos reais de gozo limitado.

⁸ Se prédio sujeito ao regime da propriedade horizontal for arrasado ou destruído em parte que represente, pelo menos, três quartos do seu valor, passa a actuar o art. 1428.^o.

⁹ Recordemos: “entende-se por prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por prédio urbano qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro.”

¹⁰ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 138.

O princípio de que o direito de propriedade tem em si a virtualidade de absorver tudo o que, por força da Natureza ou por acção do Homem, se vier a incorporar no seu objecto (*vi et potestate rei nostrae*) encontra as suas raízes no direito romano e está consagrado nas legislações modernas, embora, em algumas delas, com o valor de uma simples presunção em favor do proprietário¹¹.

Assim, há dois princípios que dominam esta matéria, a saber: *a) a união inseparável* de duas ou mais coisas pertencentes a donos diversos; *b) a coisa, que acede à outra, torna-se parte componente desta*¹².

Ou seja, rigorosamente, a acessão pressupõe que uma coisa se una ou incorpore de forma inseparável (definitiva, permanente) a outra. Não basta a mera adjunção: é necessário que a coisa se una a outra ou se integre ou incorpore (faça corpo) com a outra. Sendo que esta inseparabilidade deve ser entendida em sentido *económico* e não meramente *material*. Ou seja, duas ou mais coisas encontram-se unidas de modo inseparável quando a separação, embora física e materialmente possível, destrua ou danifique gravemente a coisa principal. E a consequência é evidente: do conceito de acessão resulta que a coisa acedida torna-se objecto do direito de propriedade que incide sobre a coisa principal, *adquirindo a natureza e seguindo o destino desta*¹³.

2. Ora, tal como se lê no n.º 1 do artigo 1326.º, uma das modalidades da acessão é, justamente, a *acessão natural*, que acontece quando aquela união e incorporação resultam exclusivamente das forças da Natureza. Nas palavras de ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, a acessão natural “é como que a projecção jurídica do fenómeno físico da erosão”¹⁴. Assim sendo, o nosso legislador determinou como princípio geral que pertencerá ao dono da coisa tudo o que a esta crescer por efeito da Natureza — art. 1327.º. Ou seja, o legislador formulou um princípio geral de expansão do direito de propriedade quanto à sua possibilidade de crescer por efeito da Natureza.

¹¹ Cfr. *idem*, p. 137.

¹² Questão que pode colocar-se é a de saber se poderá a implantação de partes integrantes no solo de um prédio rústico ou urbano originar um direito de acessão. Nos termos do n.º 3 do art. 204.º do Código Civil, as partes integrantes são as coisas móveis unidas materialmente com carácter de permanência a um imóvel para lhe aumentar as utilidades, na medida em que servem para o tornar mais produtivo, cómodo, seguro, etc. (por exemplo, um engenho de tirar água, um aparelho de ar condicionado, um alarme, uma antena de televisão). As partes integrantes estão, portanto, postas ao serviço do prédio, desempenham relativamente a ele uma função auxiliar ou instrumental. Na definição legal está compreendida a ideia de ligação permanente que é habitual associar ao conceito de incorporação. No entanto, como coisas móveis ligadas materialmente ao prédio, mas não incorporadas nele, as partes integrantes mantêm a sua individualidade, embora seja enquanto partes que conseguem realizar, ou realizam melhor, a sua finalidade económica específica. Acresce que podem ser levantadas sem prejuízo do prédio a que estão ligadas. Ou seja, não são elementos da estrutura da coisa, uma vez que esta, sem elas, não deixa de existir completa e prestável para o uso a que se destina. Ao invés, as partes componentes são constituintes da estrutura da coisa (por exemplo, uma janela, a porta de entrada, o telhado), sem as quais a coisa não está completa, ou é imprópria para o uso a que se destina. São elementos que servem para formar o todo. Têm individualidade própria, porque podem ser negociadas, mas não podem ser levantadas sem prejuízo da coisa a que se encontram ligadas. Voltando à questão colocada, em face do exposto, consideramos que qualquer que seja a parte integrante, não sendo ela coisa incorporada, não poderá constituir fundamento de acessão. Salienta-se, por fim, que tal resulta das palavras do legislador que, naturalmente, devem ser entendidas como a adequada expressão do seu pensamento, uma vez que, como referimos, na definição de parte integrante, é utilizada a expressão “ligação material” e não “incorporação”.

¹³ O objecto de um direito real há-de ser uma entidade distinta e separada. Por isso, por um lado, as partes componentes ou integrantes não podem ser objecto de direitos reais autónomos enquanto não forem separadas da coisa principal — uma vez que, sobre aquilo que só existe como parte de um todo mais vasto não podem constituir-se relações jurídicas com individualidade própria; e, por outro lado, as coisas certas, determinadas e autónomas que, por um qualquer motivo, percam a sua autonomia e passem a ser partes componentes ou integrantes de uma coisa principal deixam de poder ser objecto de relações jurídico-reais autónomas, enquanto assim permanecerem (art. 408.º, n.º 2). Sobre esta matéria *vide*, por exemplo, HENRIQUE MESQUITA, *Direitos Reais*, Coimbra, 1967, p. 12 e ss. (veja-se, ainda, a nossa próxima nota).

¹⁴ *Acessão*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 24.

Ao regular a aquisição da propriedade por acessão natural, a principal preocupação do legislador foi, seguindo uma tradição romanista, disciplinar os incrementos fluviais¹⁵. Mas, consideramos, tal como PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, que o princípio geral consagrado no artigo 1327.º é apto a abranger outras hipóteses, como a avulsão de terrenos resultante de um ciclone ou de um tremor de terra, sem que, portanto, haja qualquer intervenção de correntes fluviais. Entendemos, pois, tal como os referidos autores, que o ordenamento jurídico português consagra um *princípio geral de expansão do direito de propriedade por causas estranhas à vontade e à acção do homem*¹⁶.

3. Uma das modalidades de acessão natural, como tal regulada no Código Civil, é a *avulsão* (art. 1329.º).

Nos termos do n.º 1 deste preceito, “se, por acção natural e violenta, a corrente arrancar quaisquer plantas ou levar qualquer objecto ou porção conhecida de terreno, e arrojá-las sobre prédio alheio, o dono delas tem o direito de exigir que lhe sejam entregues, contanto que o faça dentro de seis meses, se antes não foi notificado para fazer a remoção no prazo judicialmente assinado.”

A avulsão supõe, então, diferentemente da aluvião, uma acção brusca da Natureza provocada por uma força instantânea (inundação, tremor de terra, ciclone, derrocada, etc.) que leva ao arrastamento de materiais para prédios alheios¹⁷. Por exemplo, esboroamentos de blocos de montes ou escorregamentos de lamaçais das encostas até ao fundo dos vales. É verdade que a lei recorre à expressão “sobre prédio alheio”, mas disto não resulta que a lei pressuponha apenas esboroamentos — o prédio atingido pode ser lateral ou inferior, ou até estar situado no lado oposto da corrente¹⁸. Por outro lado, note-se que não será necessário que o pedaço de terreno arrancado seja considerável — o legislador apenas exige que a porção de terreno arrastada seja conhecida ou identificável (ou pelas qualidades das plantas nele existentes, ou pelas suas formas e dimensões confrontadas com o que falta no prédio mutilado)¹⁹.

A avulsão, em princípio, não atribui ao proprietário do prédio para onde foram arrojados os *objectos ou a porção conhecida* do terreno a propriedade sobre estas coisas acrescentadas. Pois que no n.º 1 do artigo 1329.º se prevê uma de duas soluções para os casos em que material constitutivo e conhecido de um prédio é arrastado para o terreno de outrem: por um lado, concede ao dono desse material o direito de o remover²⁰; por outro, concede ao dono do

¹⁵ Já no Direito Romano a acessão natural constituía uma categoria autónoma, que se caracterizava pela união de coisas imóveis a coisas imóveis. A tal categoria pertenciam as quatro modalidades que estão reguladas nos artigos 1328.º a 1331.º: aluvião (*alluvio*), avulsão (*avulsio*), mudança do leito dos rios (*alveus derelictus*) e formação de ilhas ou mouchões (*insula in flumine rata*) — PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 139.

¹⁶ Outro exemplo demonstrando a força expansiva da acessão natural a que recorrem os autores é o do conflito entre os herdeiros de Eça de Queiroz e a Livraria Lello & Irmãos quanto aos direitos de propriedade literária de algumas das obras daquele autor, questão resolvida pelo Acórdão do STJ de 30 de Julho de 1968 (cfr. *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., págs. 140-141).

¹⁷ Para a lei, o critério distintivo está no modo de actuação das forças da natureza, *imperceptível* ou insensível no caso da aluvião; resultante de *acção violenta* no caso da avulsão (arts. 1328.º e 1329.º). Por isso, a doutrina acentua, na aluvião, um crescimento imperceptível de um prédio por acção das águas e reconhece que a acessão opera aqui imediata e automaticamente: o dono do terreno acrescentado adquire a propriedade sobre as coisas que se lhe uniram, à medida que a incorporação se vai produzindo, independentemente da sua vontade e, correspectivamente, a perda dá-se *sem que o proprietário da coisa perdida possa invocar direitos sobre ela*. Por seu turno, como resulta do exposto, avulsão é o incremento de um terreno produzido por plantas, porção de terreno ou qualquer outro objecto brusca e violentamente arrancados por uma força natural instantânea e aí arrojados. *Vide infra* nota 23.

¹⁸ ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acessão*, ob. cit., p. 56.

¹⁹ *Idem, ibidem*.

²⁰ É claro que a situação se agrava consideravelmente quando não se consiga identificar de onde provêm os materiais arrastados, caso em que não será possível reconhecer a quem pertencerão nem um sujeito a quem possa ser imputada responsabilidade.

terreno atingido o direito de exigir a remoção do mesmo material. E num prazo peremptório improrrogável²¹ de seis meses que se conta a partir da actuação das forças da natureza²².

Se nenhum destes direitos for exercido, ou não se fazendo a remoção nos prazos designados, o legislador, no n.º 2 do artigo 1329.º, manda aplicar o regime da aluvião, o que quer dizer que os terrenos confinantes ficarão enriquecidos²³ com o material violenta e bruscamente arrastado, *sem que haja a obrigação de indemnizar quem o perdeu*.

4. Esta rápida descrição do regime da avulsão permite já perceber que pode questionar-se se se está, efectivamente, perante um verdadeiro caso de acessão natural. Na verdade, se o proprietário do prédio despojado pode *reivindicar* o material conhecido e arrastado, então isso significa que este material não se uniu com o terreno para onde foi arrojado, o que impediu a incorporação, requisito que, como vimos, é essencial ao funcionamento da aquisição do direito de propriedade por acessão. Ou seja, a acessão pressupõe uma união inseparável de coisas, não bastando a mera adjunção, que é precisamente o que acontece na hipótese prevista na avulsão.

Ora, é porque não há incorporação que se justifica que não funcione o princípio geral previsto no artigo 1327.º, ou seja, justifica-se que não haja uma expansão automática e imediata do direito de propriedade do sujeito atingido²⁴.

Na avulsão, como referimos, só não ocorrendo a remoção dos materiais conhecidos e arrastados para o prédio vizinho (nomeadamente por decurso do prazo máximo de 6 meses) é que o dono deste os adquire. De forma diferida, não automaticamente²⁵. E, portanto, dir-se-á, não adquire por acessão²⁶.

²¹ *Idem*, p. 57.

²² A existência deste prazo justificava-se, no direito romano, pela necessidade de distinguir o mero contacto (*positio*) da união orgânica (*coactio*): a acessão só se verificava quando, no terreno acrescentado, germinasse a mesma vegetação ou as árvores estendessem as suas raízes (A. SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, 2.ª ed., p. 263 e p. 264).

²³ Falamos em enriquecimento, mas, evidentemente, também pode haver empobrecimento, ou seja, prejuízo para o prédio que recebe os materiais arrastados. Aí a salvaguarda do titular do direito real encontra-se na intervenção das companhias seguradoras, quando tenha sido celebrado contrato de seguro que abarque situações de prejuízos causados por força maior (*vide infra* consequências para os direitos reais menores). Isto para além da intervenção do poder público, por exemplo, para remoção de detritos ou para limpeza de zonas urbanas ou rústicas.

²⁴ A mesma observação — isto é, de que não se está perante um verdadeiro caso de acessão —, pode fazer-se em relação à hipótese de aluvião prevista no n.º 1 do art. 1328.º. De facto, quando a “acessão natural” resulta da contínua incorporação num imóvel de elementos estranhos, por força de agentes como a água ou o vento, sem que se individualize o que foi depositado, falta naturalmente o pressuposto básico para que possa ocorrer a acessão, ou seja, a união de coisas. Ou seja, tais depósitos não são coisas, em sentido jurídico, uma vez que como se sabe, juridicamente, coisa é tudo o que, não tendo personalidade, tem individualidade, utilidade, e é susceptível de apropriação. Ora, se esses depósitos não são coisas, não há, naturalmente, aqui nenhuma causa de aquisição de direitos sobre coisas. Assim sendo, há apenas uma modificação do imóvel preexistente, por acção das forças da Natureza (neste sentido, *vide* ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acessão*, ob. cit., pp. 34-35 e OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*, ob. cit., p. 303). Para QUIRINO SOARES, *Acessão Industrial Imobiliária*, nota 8, in AAVV, *Comemorações dos 35 Anos do Código Civil*, vol. IV – *Direito das Coisas*, em publicação, “a inclusão dos quatro modelos tradicionais de acessão natural, que são a aluvião (art. 1328.º CC), a avulsão (art. 1329.º CC), a mudança de leito (art. 1330.º CC) e a formação de ilhas e mouchões (art.º 1331.º CC), na categoria das acessões só se compreende por uma questão de peso histórico, pois em nenhuma delas se verifica o elemento essencial da definição da figura: a tal união inseparável de coisas.” E, continua o autor, “com efeito, a aluvião é o resultado, não da união de coisas, mas da sucessiva e imperceptível acumulação de substâncias e partículas, sem o nome de coisa em sentido jurídico; a avulsão, sendo uma união de coisas, não é, por definição, uma união inseparável; os outros fenómenos de acessão natural (mudança de leito, formação de ilhas e mouchões) ainda se encontram mais longe da definição do art. 1325.º. Resta, contudo, a previsão genérica do art. 1327.º, ao abrigo da qual são possíveis outras acessões por efeito da natureza, inclusive em resultado de outras forças que não a das águas dos rios ou dos lagos e lagoas.”

²⁵ ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acessão*, ob. cit., p. 59.

²⁶ A este propósito *vide* nota 22.

5. Que modo de aquisição do direito de propriedade aqui actua, então, e favor do dono do prédio “enriquecido”?

Na opinião de ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, se não houver reclamação naquele prazo, deve concluir-se que o proprietário abandona tais coisas e a propriedade destas fica adquirida pelo proprietário do prédio em que se encontram, não por acessão, mas por *ocupação*. Pois, se este proprietário não quiser ocupá-las, pode exigir, desde logo, antes do decurso desses seis meses, que aquele as remova. A falta desta exigência deve, assim, ser interpretada como *ocupação tácita*²⁷.

Como se sabe, a ocupação é um modo de aquisição originária do direito de propriedade²⁸ exclusivo das coisas móveis. Funcionará sempre que cumulativamente se verifiquem três requisitos: haja uma coisa móvel abandonada ou que nunca teve dono (ou seja, uma *res nullius*)²⁹ - ³⁰ que tenha sido materialmente apreendida, desta forma se revelando que o sujeito adquirente tem *animus occupandi*. Ora, aparentemente, todos estes requisitos se encontram verificados na hipótese que se considera.

A partir da desanexação da parte do terreno — que, lembre-se, se não incorpora no terreno alheio — teríamos uma coisa móvel (como o são todas as que não estão previstas no elenco taxativo do artigo 204.^o do Código Civil — artigo 205.^o). Por isso, seria possível que se extinguísse o direito de propriedade dela por abandono. É certo que o abandono, por sua vez, para funcionar como modo de extinção do direito de propriedade pressupõe um *animus derelinquendi*³¹ — requisito que aqui se verificaria a partir do momento em que o dono do prédio prejudicado não exerce o seu direito de reivindicar a parte de terreno que se deslocou para o outro terreno.

O segundo requisito também parece verificar-se na hipótese visada, pois que por apreensão material da coisa se entende, citando PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, “a entrada dela na esfera patrimonial do ocupante, neste aspecto se distinguindo a *ocupação da invenção*, que consiste fundamentalmente na *descoberta* da coisa”³².

Diferentemente do que sucede com a acessão, o funcionamento da ocupação exige ainda a intenção de adquirir³³. Ora, tal como o não exercício do direito de reivindicação implicaria abandono da parte do terreno perdida, também o não exercício do direito de exigir a remoção manifestaria — embora de modo tácito — a vontade aquisitiva. Ou seja, assim como haveria *animus derelinquendi* tácito, dizer-se-ia haver *animus occupandi* tácito.

6. Esta posição supõe que o legislador aceite que a parte do terreno que se separou se tenha transformado imediatamente em coisa móvel, susceptível, portanto, de abandono (e de, posterior, ocupação).

²⁷ *Idem*, p. 57.

²⁸ E não de qualquer outro direito real, diferentemente, por exemplo, da usucapião ou da acessão (cfr. OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direitos Civis — Reais*, ob. cit., pp. 301 e 450).

²⁹ E aqui está a razão por que não pode haver ocupação de imóveis. Os imóveis sem dono conhecido pertencem ao Estado, como se lê no artigo 1345.^o.

³⁰ Note-se que o artigo 1318.^o do Código Civil se refere ainda a coisas perdidas ou escondidas. Citando OLIVEIRA ASCENSÃO, “é porém doutrina comum que a ocupação respeita a coisas sem dono, ou *nullius*, e nesses casos não se passa assim. (...) A propósito da ocupação de coisas inanimadas regula o legislador duas importantes matérias: a aquisição de *coisas móveis perdidas* e a aquisição de *tesouros*. Elas podem ser consideradas manifestações de uma causa autónoma de constituição de direitos reais, o *achado* ou *achamento*” (*Direitos Civis — Reais*, ob. cit., pp. 451-452). De qualquer forma, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA não parecem considerar esta forma de constituição do direito de propriedade, inserindo entre as coisas susceptíveis de ocupação, sem mais, as coisas escondidas e as perdidas (cfr. *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 125).

³¹ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 125.

³² *Idem*, p. 123.

³³ Assim definindo o *animus occupandi*, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, (*idem*, pp. 123-124). Para OLIVEIRA ASCENSÃO (*Direitos Civis — Reais*, ob. cit., p. 450), este elemento subjectivo deve ser entendido enquanto mera vontade de colocar a coisa na própria esfera de acção.

Da perspectiva do proprietário “empobrecido”, fica por explicar como é que pode haver reivindicação: tendo tal “coisa” deixado de ser parte componente do prédio, o proprietário deste só a poderá reivindicar se a referida coisa móvel tiver passado a ser objecto de *um seu novo direito de propriedade*.

Por outro lado, agora olhando para a posição do proprietário do prédio “enriquecido”, e ainda de acordo com tal tese, decorridos seis meses, ocuparia e adquiriria a tal coisa móvel. Mas, assim sendo, passaria a ser titular de *dois direitos de propriedade*, um sobre o imóvel que já lhe pertencia e outro sobre a coisa móvel ocupada. Direitos esses que permaneceriam necessariamente distintos e com objectos distintos se nunca viesse a ocorrer a incorporação, uma vez que não se vê como é que depois da ocupação passaria a incidir sobre a coisa móvel o mesmo direito de propriedade que recaía sobre o imóvel “enriquecido”³⁴.

Ora, tal não parece ter sido, pelo menos para todos os casos e até para a hipótese mais frequente, a intenção do legislador. Na nossa perspectiva, não obstante a parte do terreno se ter separado, durante seis meses o legislador ficciona que a mesma ainda pertence ao prédio e, por isso, admite que o proprietário intente a respectiva acção de reivindicação, exercendo o direito de propriedade que lhe pertence. E, na verdade, que já lhe pertencia antes de ser atingido pelas forças da Natureza. Permite-se, então, que ele defenda a integridade física do objecto do seu direito de propriedade, que, coerentemente, se mantém também uno.

Se a acção de reivindicação for intentada e julgada procedente, a referida parte volta ao terreno, a ficção termina, e o direito de propriedade mantém-se incólume (inclusivamente quanto ao seu objecto).

Ao invés, decorridos seis meses sem que tenha sido intentada a acção de reivindicação, uma de duas coisas poderá acontecer. Ou — e esta será a hipótese mais frequente — a parte do terreno se incorporar no outro prédio (passando nela a germinar a mesma vegetação e sendo invadida pelas raízes das árvores lá existentes) e, aí, dá-se a acessão. O que significa que o proprietário de tal prédio mantém o direito de propriedade que tinha, expandindo-se apenas tal direito *em virtude da possibilidade de crescer por efeito da Natureza*, concretizando-se, assim, o *princípio geral de expansão do direito de propriedade por causas estranhas à vontade e à acção do homem*. E, correspectivamente, o proprietário do prédio empobrecido vê o objecto do seu direito de propriedade reduzido. Ou então — e esta será a segunda hipótese — mantém-se a situação da *coalitio*, i. é, a parte do terreno em causa mantém-se apenas em contacto e sem união orgânica com o terreno que a recebeu, e, assim, o legislador deixa de ficcionar que aquela parte continua a ser componente do prédio empobrecido e *determina* que o proprietário do prédio enriquecido *adquirira por acessão*, o que só pode significar que passa a ficcionar que a coisa foi incorporada e se tornou parte componente deste prédio.³⁵

7. Mas a reivindicação pode ocorrer no prazo fixado por lei. Há que precisar um pouco melhor, porém, o recurso à expressão “reivindicação”. O n.º 1 do art. 1329.º concede, então, ao dono do terreno mutilado o “*direito de exigir que lhe sejam entregues*” as partes arrastadas. Nada impede, obviamente, que este direito seja exercido extrajudicialmente. A acção de reivindicação só terá de ser intentada se o sujeito que recebeu os materiais arrastados se recusar a entregá-los. Como se sabe, a acção de reivindicação, prevista no art. 1311.º, é o meio de defesa do proprietário não possuidor contra o possuidor não proprietário, ou do proprietário possuidor contra o detentor ilegítimo. É uma acção petitiória que tem por objecto o reconhecimento do direito de propriedade por parte do autor e a consequente restituição

³⁴ Como é evidente, caso viesse a ocorrer, posteriormente, a *incorporação* da coisa móvel no imóvel, aquela passaria a ser parte componente deste. Logo, de acordo com o *princípio da totalidade*, o direito de propriedade que recaía sobre o imóvel incidiria também sobre ela.

³⁵ É, então, a partir deste momento que se aplica o disposto na al. d) do art. 1317.º — isto é, decorridos estes 6 meses, inicia-se a contagem do prazo a partir do qual se deu a extensão do direito de propriedade do sujeito “enriquecido”.

da coisa por parte do possuidor ou detentor dela. São, então, dois os pedidos que integram e caracterizam a reivindicação: o reconhecimento do direito de propriedade e a restituição da coisa³⁶. Ora, para que a acção possa aceder ao registo, *na hipótese prevista no art. 1329.º, n.º 1*, é necessário que o autor indique, com precisão, aquilo que foi arrojado do seu prédio e, bem assim, a exacta configuração do imóvel no seu todo, com todos os seus elementos de identificação (essenciais à sua delimitação física, económica e fiscal) exigíveis nos termos do Código de Registo Predial³⁷.

Por outro lado, parece-nos evidente que o pagamento das despesas inerentes à recolha da parte do terreno arrastada fica por conta de quem a reclama, independentemente de o direito a exigir a entrega ter sido actuado judicial ou extrajudicialmente. No entanto, caso o exercício

³⁶ Não há, pois, acção de reivindicação se o autor, estando na posse da coisa, se limitar a pedir o reconhecimento do seu direito de propriedade. Assim como também não há reivindicação se o autor pede a restituição da coisa, não por ser proprietário, mas por ser possuidor. Como se sabe, o possuidor pode recorrer à acção de restituição prevista no art. 1278.º, e, rigorosamente, nesta acção não se pede a restituição da coisa, mas sim a restituição da posse. Por isso, pode a ela recorrer um possuidor em termos de direito de propriedade para reagir contra um vizinho que tenha aberto uma janela junto à linha divisória, desde que este exerça posse contrária em termos de servidão de vistas. Ora, na mesma hipótese, caso o possuidor também seja proprietário, não pode intentar uma acção de reivindicação, uma vez que, obviamente, não foi privado da coisa, mas “apenas” da posse em termos de propriedade plena (sobre a acção de restituição *vide*, por exemplo, HENRIQUE MESQUITA, *Direitos Reais*, ob. cit., p. 126 e s., e ainda, para uma comparação com a acção de reivindicação e a acção negatória, *idem*, p. 177 e ss.). Nos termos do n.º 4 do art. 498.º do Código do Processo Civil a causa de pedir, na acção de reivindicação, é o facto jurídico de que deriva o direito de propriedade. Como é evidente, o autor, para obter a procedência da acção, há-de demonstrar a titularidade do direito real violado com a posse ou a detenção ilegítima do réu. Ou seja, o reivindicante tem o ónus de provar que é proprietário da coisa e que esta se encontra na posse ou na detenção do réu. Assim, se o autor invoca como título do seu direito uma forma de aquisição originária da propriedade (*v. g.*, ocupação, usucapião, acessão) apenas precisará de provar os factos de que emerge o seu direito. Mas, se a aquisição é derivada não basta invocar o acto translativo da propriedade, uma vez que tal acto só é título aquisitivo quando o transmitente ou dante causa seja, efectivamente, o titular do direito. O reivindicante terá de provar que o direito já existia no transmitente, pois, só assim, o pode ter adquirido (é o princípio *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*) — prova essa que os autores denominam de *probatio diabolica*.

Por fim, como é evidente, a procedência de uma acção de reivindicação depende, sempre, da identidade entre a coisa em relação à qual se invoca o direito de propriedade e a coisa cuja restituição se solicita, cabendo ao autor o ónus da prova dessa identidade, por se tratar de facto constitutivo do direito que sobre tal coisa se arroga.

Em resumo, na acção de reivindicação, o autor — apoiando-se no poder de seqüela inerente aos direitos reais (*idem*, p. 15) — invoca a sua titularidade, indica o facto jurídico concreto de onde emerge essa aquisição e pede ao tribunal que reconheça o seu direito e condene o réu que tem a coisa em seu poder a entregar-lha. Para que a acção seja julgada procedente, o autor deve provar o facto aquisitivo do seu direito, bem como o facto de o réu ter a coisa em seu poder. O demandado para evitar a restituição da coisa pode: impugnar a titularidade do direito que o reivindicante se arroga, alegando que a coisa pertence a outrem ou que não pertence a ninguém (*res nullius*); pode contestar o seu dever de entrega, sem negar o direito de propriedade ao autor, invocando uma relação (obrigacional ou real) que lhe confira a posse ou a detenção da coisa (a título de usufrutuário, locatário, *etc.*); pode defender-se, sendo caso disso, com alguma das situações especiais previstas na lei (art. 1311.º, n.º 2) que lhe facultem o direito de retenção da coisa (arts. 754.º e 1323.º, n.º 4).

Sendo uma acção real — salvaguardada a hipótese de o direito fundamento da acção já estar publicitado —, a acção de reivindicação está sujeita a registo, nos termos da alínea a) do art. 3.º do Código de Registo Predial, sem o qual não produz efeitos em relação a terceiros.

Refira-se, por fim, e porque tal será importante para o que vamos dizer seguidamente, que a acção de reivindicação pode ser usada, com as necessárias adaptações, para defesa de outros direitos reais (art. 1315.º) — pelo menos daqueles cujo exercício implique a disponibilidade ou a posse da coisa sobre que incidem (usufruto, superfície, direito real de habitação periódica, *etc.*). E que o direito de natureza obrigacional que se exerce através de uma acção de reivindicação (direito à entrega da coisa) deve considerar-se inseparável da titularidade do direito real a cuja protecção se destina. De facto, se um proprietário pudesse vincular-se contratualmente a não exercer o direito de reivindicação ou pudesse cedê-lo autonomamente, isto é, sem ceder também o próprio domínio, este ficaria esvaziado de quase toda a sua eficácia e conteúdo. Ou seja, enquanto o direito real não se extinguir deverão manter-se os direitos que decorrem do seu estatuto e que têm por função assegurar a sua defesa.

³⁷ O registo predial tem que ter, necessariamente, por objecto, prédio certo e determinado. O registo há-de recair sobre um prédio certo, localizado num espaço físico concretamente determinado e inequivocamente delimitado. Uma vez que só assim se respeita o denominado “princípio da especialidade” e se asseguram os valores de certeza e da segurança jurídica enunciados no art. 1.º do Código de Registo Predial.

extrajudicial do direito tenha sido infrutífero e, por isso, o proprietário tenha recorrido à acção judicial, na hipótese das despesas — inerentes à recolha da parte do terreno arrastada — terem aumentado, em virtude do decurso do tempo, é claro que a diferença deve ficar a cargo do réu da acção de reivindicação.

3. A avulsão e os direitos reais limitados

1. Estando os prédios *enriquecidos* ou *empobrecidos* onerados pela constituição de direitos reais menores, será necessário conhecer do destino destes. Se oneram a propriedade, então, evidentemente, as vicissitudes por que esta passe terão simetria no seu *status*.

a) Hipoteca

2. Começemos pela hipoteca³⁸, direito real de garantia que incide sobre bem imóvel, pertencente ao devedor ou a terceiro (arts. 688.º e 716.º).

Nos termos da al. c) do art. 730.º, a *perda total* da coisa gera a extinção da garantia — o que não surpreende tendo em conta o que já por várias vezes fomos afirmando, *i. e.*, que a perda da coisa implica a extinção do direito real. Contudo, esta mesma norma obriga a considerar o disposto nos arts. 692.º, sobre a alteração do objecto da hipoteca, e 701.º, sobre o reforço da hipoteca. Nos termos do primeiro preceito, caso a coisa se perca, deteriore ou veja o seu valor diminuir e o dono tenha direito a ser indemnizado, o credor conserva sobre o crédito respectivo ou as quantias pagas a título de indemnização a preferência que tinha em relação à coisa onerada. O legislador opta, então, neste caso, por que a hipoteca se reduza ao que sobra da coisa — quando sobre —, constituindo-se um novo direito real de garantia sobre a indemnização a que o dono do imóvel tem direito, pois que a hipoteca, como decorre do disposto no art. 688.º, não pode ter por objecto uma quantia em dinheiro. Ou seja, por nós constitui-se aqui um novo direito que visa garantir a posição de prioridade que o credor tinha sobre a coisa perdida. Pois se a coisa primeira se extingue, mesmo que parcialmente, tem de extinguir-se ou reduzir-se o antigo direito real, surgindo a par deste *um novo direito sobre o novo objecto*³⁹.

Por sua vez, o art. 701.º determina que quando a coisa hipotecada pereça ou a hipoteca se torne insuficiente para segurança da obrigação garantida, *por causa não imputável ao credor*, este tem o direito de exigir que o devedor a *reforce* ou *substitua* sob pena de o credor poder exigir o imediato cumprimento da obrigação ou, tratando-se de obrigação futura, registar hipoteca sobre outros bens do devedor⁴⁰.

3. A hipoteca abrange, segundo o art. 691.º, as acessões naturais. Isto porque estas representam simples extensões do objecto que não alteram o direito onerado, ou meras transformações automáticas do direito onerado que não podem deixar de se repercutir sobre a hipoteca⁴¹. Ora, onerando a hipoteca o direito de propriedade *enriquecido*, a lei admite que

³⁸ Cujo regime jurídico, como já tivemos ocasião de referir, é parcialmente aplicável, por remissão, à consignação de rendimentos, ao penhor, aos privilégios creditórios e ao direito de retenção (cfr. p. 1).

³⁹ Na opinião de L. MENEZES LEITÃO, “apesar de estar em causa essencialmente uma ideia de sub-rogação real, consistente na substituição do objecto da hipoteca pelo crédito à indemnização ou pelas quantias pagas para a sua satisfação, a verdade é que neste caso a lei vai permitir que a hipoteca tenha um objecto que não pode habitualmente ter, e que inclusivamente se molda sobre o regime do penhor de créditos, exigindo-se da mesma forma a notificação do devedor (cfr. art. 681.º, n. 2)” — *Garantia das Obrigações*, Almedina, Coimbra, 2008, 2.ª ed., p. 219.

⁴⁰ A este direito do credor não obsta o facto de a hipoteca ter sido constituída por terceiro, salvo se o devedor for estranho à sua constituição. Porém, mesmo neste caso, se a diminuição da garantia for devida a culpa do terceiro, o credor tem o direito de exigir deste a substituição ou o reforço.

⁴¹ Reconhecendo a lei que a hipoteca que recai sobre o prédio enriquecido abrange as acessões naturais, não pode aplicar-se o princípio da indivisibilidade à hipoteca que recaía sobre o prédio empobrecido. Uma vez que se a hipoteca que recai sobre o enriquecido se expande, correlativamente a hipoteca que recai sobre o empobrecido reduz-se, não podendo subsistir por inteiro (cfr. art. 696.º).

se verifique uma redução voluntária da garantia e reconhece, em certos termos, a redução judicial da mesma (art. 718.^o).

A redução voluntária, conforme estabelece o art. 719.^o, pressupõe, naturalmente, a capacidade e a legitimidade necessárias para dispor desse direito. Assim, a redução voluntária só pode ser consentida por quem puder dispor da hipoteca, sendo aplicável à redução o regime da renúncia à garantia⁴².

Quanto à redução operada judicialmente, de harmonia com o n.^o 1 do art. 720.^o, nas hipotecas legais e judiciais, ocorre a requerimento de qualquer interessado, excepto se, por convenção ou sentença, a coisa onerada ou a quantia assegurada tiver sido especialmente indicada (n.^o 1). Mas, neste último caso, tal como, aliás, no de hipoteca voluntária, a redução judicial só é admitida nos seguintes casos: a) diminuição da dívida a menos de dois terços do montante originário, como consequência de pagamento parcial ou de outra causa extintiva; b) *valorização da coisa ou do direito hipotecado em mais de um terço relativamente à data da constituição da hipoteca, mercê de acessões naturais* ou benfeitorias⁴³.

b) Direito de usufruto

4. Como já se referiu, a perda total da coisa usufruída extingue o usufruto (art. 1476.^o, n.^o 1, d)) de acordo com a regra geral segundo a qual o perecimento do objecto do direito produz, naturalmente, a extinção deste. E, obviamente, extinguindo-se o usufruto, caducam os encargos (*v. g.*, as servidões passivas) constituídos pelo usufrutuário (art. 1460.^o).

Note-se, porém, que o legislador admite uma outra hipótese. Nos termos do art. 1480.^o, “se a coisa ou direito usufruído se perder, deteriorar ou diminuir de valor, e o proprietário tiver direito a ser indemnizado, o usufruto passa a incidir sobre a indemnização” (n.^o 1). Isto significa que uma de duas coisas poderá suceder. Ou bem que o perecimento da coisa é fortuito e, aí, extingue-se o usufruto, sem outro passo (a não ser que seja aplicável o art. 1481.^o — *vide infra*). Ou bem que a perda da coisa deve ser imputada a alguém, caso em que à extinção do usufruto se segue a constituição de um novo usufruto sobre a indemnização (art. 1480.^o). É certo que o legislador usa da expressão “o usufruto *passa a incidir* sobre a indemnização”. Mas, como já por várias vezes tivemos oportunidade de dizer, mudando o objecto muda o direito, pelo que o que aqui há é o surgimento de um novo direito real de gozo e não uma mera sub-rogação real⁴⁴.

No caso de perda parcial, o usufruto continua, obviamente, sobre a parte restante (art. 1478.^o, n.^o 1) e, simultaneamente, constitui-se um outro usufruto sobre o montante da indemnização.

Uma das situações que já considerámos foi a de destruição de edifício. Por isso, afigura-se pertinente a consideração do que se prevê no art. 1479.^o. Daqui decorre que, embora o usufrutuário tenha o direito de desfrutar do solo e dos materiais restantes (deixa de ser titular de um direito de usufruto sobre prédio urbano e passa a usufrutuário de prédio rústico e usufrutuário dos materiais restantes), o proprietário da raiz pode reconstruir o prédio, ocupando o solo e os materiais. Quando tal ocorra, não só se sacrifica o direito do usufrutuário (ao solo e aos materiais), como o usufruto não se estende ao prédio reconstruído.

⁴² Acresce que a redução deve ser expressa e escrita em documento que contenha a assinatura do credor (ou renunciante) reconhecida presencialmente, salvo se esta for feita na presença de funcionário da conservatória competente para o registo, não carecendo de aceitação do devedor ou do autor da hipoteca para produzir os seus efeitos (cfr. art. 731.^o).

⁴³ Pela forma como os requisitos da redução judicial são formulados nesses casos (hipoteca voluntária e hipoteca legal ou judicial com indicação da coisa onerada ou quantia assegurada), o interessado requerente terá logo na petição de redução de alegar o montante da diminuição do crédito ou da valorização dos bens onerados.

⁴⁴ Segundo PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 539, em causa está uma hipótese de sub-rogação real. Ao invés, OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*, ob. cit., p. 634 e ss., considera que a perda da coisa conduz à extinção do direito de usufruto, mas a lei atribui ao usufrutuário um novo usufruto sobre o dinheiro proveniente da indemnização devida ao proprietário.

O usufrutuário fica apenas com direito a uma espécie de “renda”, como afirmam PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA⁴⁵, constituída pelos juros da soma correspondente ao valor do solo e dos materiais (art. 1479.º, n.º 2).

Mas, curiosamente, segundo o art. 1481.º, n.º 2, se o proprietário reconstruir o prédio com o produto da indemnização que receba, o usufruto “transfere-se”, nesse caso, para o novo edifício, salvo se a soma despendida na reconstrução for superior à indemnização recebida, uma vez que nesse caso o direito do usufrutuário será proporcional à indemnização. De facto, se o usufrutuário tiver feito seguro da coisa ou pago os prémios pelo seguro já feito, o usufruto “transfere-se” para a indemnização devida pelo segurador ao proprietário (art. 1481.º)⁴⁶. Por isso, diríamos que na hipótese que motivou a realização deste trabalho, uma vez que a destruição da coisa é consequência das forças da Natureza, o usufrutuário vê o seu direito reduzir-se ao que resta do imóvel e, ao mesmo tempo, constituir-se na sua esfera jurídica um novo direito de usufruto sobre indemnização a que o proprietário tenha eventualmente direito, se tiver celebrado um contrato de seguro prevenindo danos fortuitos, por exemplo. Contudo, quando essa indemnização seja usada para construir um novo edifício, então é só justo que ao usufrutuário seja reconhecido o direito de usufruir desta nova construção.

5. Na hipótese de o direito de usufruto onerar o direito de propriedade *enriquecido*, há que contar com o art. 1449.º, nos termos do qual o usufruto abrange as coisas acrescidas. Ou seja, pertencendo as acessões ao proprietário, o seu gozo caberá ao usufrutuário, enquanto durar o usufruto⁴⁷. Portanto, desde que se trate de coisa que haja acrescido à coisa usufruída, ela entra na esfera material sobre a qual incidem os poderes de uso e fruição do usufrutuário, uma vez que o objecto do direito deste tem sempre como “espelho” o do correlativo direito do proprietário⁴⁸.

c) Direito de uso e habitação

6. De acordo com o art. 1485.º, “os direitos de uso e de habitação constituem-se e extinguem-se pelos mesmos modos que o usufruto ...”. O que nos exonera de repetir o que fomos dizendo nos parágrafos anteriores.

Mas, segundo PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, não parece que devam ser aplicados os artigos 1478.º, n.º 2, e 1479.º, quando a *rei mutatio* e a destruição do edifício procedam do usuário ou de caso fortuito. Acresce que, para os referidos autores, havendo lugar a indemnização (art. 1480.º), a solução mais criteriosa será a de atribuir ao usuário a parte que dessa indemnização possa competir ao seu direito⁴⁹.

Por nossa parte, concordamos com esta posição. Sempre acrescentando que tal fica a dever-se às específicas finalidades a cumprir pelo direito real em causa e respectivo objecto. Na verdade, olhando para o art. 1484.º, vemos que “o direito de uso consiste na faculdade de se servir de certa coisa alheia e haver os respectivos frutos, na medida das necessidades, quer do titular, quer da sua família” (n.º 1). Quando este direito se refira a casa de morada, receberá a designação de direito de habitação (n.º 2). Há, portanto, uma específica afectação da coisa à satisfação de necessidades pessoais do usuário ou do morador usuário⁵⁰, o que justifica que as alterações das faculdades dela, nomeadamente de modo a transformá-la em coisa com finalidade económica distinta, façam com que deixe de ser apta, justamente, à satisfação daquelas necessidades. Se, por exemplo, um prédio destinado a habitação é

⁴⁵ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 538.

⁴⁶ De facto, é o proprietário que recebe o produto da indemnização, apesar de não ser ele quem paga o seguro e de, possivelmente, nem sequer ter tido a iniciativa da sua celebração.

⁴⁷ Vide nota 38.

⁴⁸ Vide PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 480.

⁴⁹ *Idem*, p. 548

⁵⁰ Cfr. arts. 1486.º e 1487.º.

destruído, os destroços, mesmo que com valor económico, são, naturalmente, insusceptíveis de dar satisfação às necessidades do antigo morador usuário⁵¹.

7. Na hipótese de o direito de uso e habitação onerar o direito de propriedade *enriquecido* e como lhe são aplicáveis as disposições que regulam o usufruto (art. 1490.^o), então basta reproduzir as soluções a que já chegámos (valem para o usuário, com as necessárias adaptações, os preceitos que no usufruto se referem às acessões — art. 1449.^o). Sendo certo, no entanto, que tal pode não trazer qualquer vantagem ao usuário, dado que, como acabámos de ver, o conteúdo do direito de uso está limitado à medida das necessidades do seu titular e respectiva família.

d) Direito de superfície

8. Como é evidente, a subsistência e a aptidão do terreno para a construção ou plantação são essenciais para o exercício do direito de superfície (direito de construir/plantar ou de manter obra/plantação — art. 1524.^o). Assim, quando o direito de superfície não tenha por objecto a construção de obra no subsolo, se o solo desaparecer ou se inutilizar — por exemplo, por acção das águas —, naturalmente que o direito de superfície se extingue por impossibilidade de ser exercido (art. 1526.^o, n.^o 1, al. e)). Contudo, isso não importa necessariamente a extinção dos direitos reais constituídos sobre a superfície. Na verdade, terminando antes do prazo o direito de superfície temporário (e o mesmo vale para o perpétuo), os direitos reais constituídos sobre a superfície continuam a onerá-la, como se não tivesse havido extinção (art. 1541.^o)⁵². Sobre as hipóteses que nos interessam dizem PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA: “sendo a extinção devida ao desaparecimento ou inutilização do solo, os direitos reais constituídos sobre este sofrerão conseqüentemente os efeitos decorrentes da nova situação da coisa”⁵³.

9. Caso o direito de superfície recaia sobre o terreno *enriquecido*, e tendo por objecto a faculdade de construir uma obra, consideramos que o superficiário não será beneficiado pela avulsão, porque o seu direito abrange apenas, em princípio, a porção de terreno necessária à implantação da obra (cfr. art. 1525.^o): esta porção de terreno mantém-se com as mesmas medidas, apesar ter aumentado a área de terreno pertencente ao proprietário do solo.

Mas, se tiver por objecto a faculdade de fazer plantação e não for definida a área, nada parece obstar a que beneficie do enriquecimento. Isto é, da leitura do art. 1529.^o pode concluir-se pela possibilidade de delimitação de uma área específica no terreno também para o direito de plantar/manter plantação (daí a necessidade de prever a constituição das servidões necessárias ao uso e fruição das árvores). Logo, se esta área estiver definida no título constitutivo do direito de superfície, ela não aumentará pelo simples facto de o objecto do direito de propriedade ter agora aumentado. Diferentes, porém, serão as coisas quando tal área não esteja delimitada — como o direito do superficiário atinge toda a superfície do prédio, alargará o seu âmbito até às novas fronteiras.

e) Servidões prediais

10. Para este direito real não vale o princípio da totalidade, pois que a servidão onera apenas a parte do prédio serviente afectada ao fornecimento das utilidades ao prédio dominante⁵⁴. Logo, aquilo que dissemos em relação à extinção da totalidade de um prédio vale

⁵¹ Como é óbvio, não se extingue o direito de habitação para se constituir um novo direito de habitação sobre os destroços.

⁵² Sem prejuízo da aplicação dos arts. 1539.^o e 1540.^o logo que o prazo decorra — *grosso modo*, prevê-se aqui a extinção dos direitos reais de gozo e de garantia constituídos pelo superficiário em benefício de terceiro com a extinção do direito de superfície temporário e, ainda, a extensão dos direitos reais constituídos pelo proprietário sobre o solo à obra/árvores adquiridas com a extinção do direito de superfície (art. 1538.^o).

⁵³ *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 612.

⁵⁴ Assim, PIRES DE LIMA, anotação ao Ac. da Relação de Coimbra de 25-6-1965, *RLJ*, 98, 1965-1966, p. 172 e ss.,

para os casos em que há perda da parcela do terreno sobre a qual incide a servidão. Ou seja, ocorrendo a perda da parcela do terreno sobre a qual incide a servidão extingue-se este direito.

Não obstante, se em causa estiver uma servidão legal, e os pressupostos da sua constituição se mantiverem, nada obsta, naturalmente, a que se constitua uma nova.

11. Na hipótese de o direito de servidão onerar o direito de propriedade *enriquecido*, em consonância com o acabado de afirmar sobre a não aplicabilidade do princípio da totalidade a este direito real, naturalmente, temos de reconhecer que ele permanece inalterado.

4. A acção de demarcação

1. Os limites materiais do direito de propriedade sobre um imóvel carecem de estar claramente definidos, a fim de que cada um saiba o que lhe pertence, use, frua e disponha (material e juridicamente) sem entrar em conflito com os donos ou possuidores dos prédios confinantes e as relações de vizinhança não enveredem pela disputa indesejada de uma parcela de solo⁵⁵. Uma das formas de concretizar este objectivo está prevista nos arts. 1353.^o e ss.: é a acção de demarcação.

De facto, a acção de demarcação (outrora também designada de *tombamento*⁵⁶ — a *factio finium regundorum*) destina-se a concretizar, a tornar efectivo, a actuar o direito concedido pelo art. 1353.^o aos proprietários⁵⁷, ou seja, o de poderem obrigar os donos de terrenos confinantes a concorrerem para a demarcação entre os respectivos prédios^{58 - 59}. Como ensinam

HENRIQUE MESQUITA, *Direitos Reais*, ob. cit., p. 13 (n. 2), ORLANDO DE CARVALHO, *Direito das Coisas*, Coimbra, Centelha, 1977, p. 223. Assim se compreende o princípio da indivisibilidade das servidões (art. 1546.^o) ou a possibilidade de mudança de servidão (art. 1568.^o).

⁵⁵ A lei, visando a coexistência e o exercício harmónico dos direitos reais sobre imóveis limítrofes, estabelece uma regulação minuciosa dos conflitos que tais direitos podem originar. A tal regulação dá-se, como se sabe, o nome de direito de vizinhança (arts. 1346.^o e ss.).

⁵⁶ Ver ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil Anotado, Processos Especiais*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. II, p. 12 a 14.

⁵⁷ “A atribuição do direito de demarcação apenas ao proprietário (ao invés da solução do Código anterior, que atribuía expressamente tal direito também ao usufrutuário e ao possuidor em nome próprio) não significa que os titulares de um direito real limitado que nisso tenham interesse (caso do usufrutuário, do titular de um direito de superfície e até de um credor hipotecário (...)) não possam tomar a iniciativa de pedir a demarcação. O que não dispõem é de legitimidade para o fazerem só por si, devendo provocar, pelos meios processuais próprios, a intervenção do proprietário na lide, sempre que com ele não consigam estabelecer uma relação de litisconsórcio voluntário.” Ou seja, o proprietário não pode deixar de estar em juízo para que seja plenamente eficaz a demarcação (PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 200; no mesmo sentido, vide ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acção de Demarcação*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 42).

⁵⁸ Refira-se que à acção de demarcação correspondem em algumas legislações duas acções distintas: uma, que tem por finalidade a simples colocação de marcos nos extremos, sendo os limites certos e indiscutíveis – cfr. art. 951.^o do Código Civil italiano e o § 919 do Código Civil alemão; outra, a *actio finium regundorum*, a fixação das estremas de cada prédio, que se destina à regulamentação dos confins, ou seja, à determinação das estremas dos prédios confinantes quando haja dúvidas acerca dos limites dos prédios.

Durante a discussão do anteprojecto do actual Código Civil, VAZ SERRA sugeriu que se regulamentasse também o direito à oposição de marcos, declarando-se na lei que, se eles faltassem ou se tornassem irreconhecíveis, cada um dos proprietários poderia exigir que fossem apostos ou restabelecidos, correndo as despesas por conta de todos os interessados. No entanto, não se reconheceu utilidade à atribuição de tal direito. Porquanto: “não havendo quaisquer dúvidas acerca dos limites dos prédios, assim como o proprietário de qualquer deles o pode murar, valar, rodear de sebes ou tapá-lo, também pode limitar-se, na esfera do seu direito de propriedade, a colocar marcos divisórios. Se o proprietário vizinho se conforma com eles, não há problemas a resolver; se não se conforma, é porque há dúvidas quanto aos limites, e são então aplicáveis as disposições dos artigos 1353.^o e seguintes, que se referem à *actio finium regundorum*” (cfr. PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 198).

⁵⁹ Evidentemente, nada impede que as partes cheguem a acordo quanto à exacta localização da fronteira entre os prédios. Em assim sucedendo, ficarão elas vinculadas ao que nele se contiver. Neste sentido, vide o acórdão da Relação de Coimbra, de 12 de Novembro de 2007, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt/jtrc>, segundo o qual: “A acção de demarcação é uma acção declarativa RC, de 18-12-90, BM)

PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, a acção de demarcação é “uma acção de acertamento ou de declaração da extensão da propriedade sem que estejam em causa os títulos de aquisição”⁶⁰. Serve, assim, apenas para fixar as extremas dos prédios confinantes, para definir os seus limites duvidosos, fixando a linha divisória entre eles.

O direito facultativo de demarcação é imprescritível (*in facultativis non datur praescriptio*), uma vez que se trata de um direito ou faculdade⁶¹ inerente ao conteúdo legal do direito de propriedade que, por isso, não se perde pelo não uso, sem prejuízo, naturalmente, dos direitos adquiridos por usucapião (cfr. art. 1355.º)⁶².

Como é evidente, compete ao autor da acção alegar factos concretos em ordem a identificar o traçado da linha divisória.

2. De acordo com o preceituado no art. 1354.º, “a demarcação é feita em conformidade com os títulos de cada um e, na falta de títulos suficientes, de harmonia com a posse em que estejam os confinantes ou segundo o que resultar de outros meios de prova.” (n.º 1)⁶³. Não se fazendo prova por nenhum dos meios indicados — títulos, posse e outros meios — o terreno em litígio é distribuído em partes iguais (n.º 2 do mesmo preceito)⁶⁴. Porém, se os

n.º 402º, 677, de natureza constitutiva ANSELMO DE CASTRO, *Lições de Processo Civil*, I, 1970, 198, cuja causa de pedir é o facto concreto que se invoca para obter o efeito pretendido, atento o disposto pelo artigo 498º, n.º 4, e que tem por fim “autorizar uma mudança na ordem jurídica existente”, na definição formulada pelo artigo 4º, n.º 2, c), ambos do CPC.

Trata-se, contudo, de uma actividade jurisdicional constitutiva, não necessária, porquanto os efeitos constitutivos, «lato sensu», podem ser alcançados, sem a intervenção do Tribunal, aderindo o onerado à prestação à pretensão do titular activo, por se tratar de um direito disponível — J. P. Remédio Marques, *A Acção Declarativa À Luz do Código Revisto*, 2007, p. 101 e p. 102.

Efectivamente, no domínio dos direitos potestativos constitutivos, em que se situa o objecto da acção de demarcação, a intervenção do Tribunal só é necessária para a sua criação, na hipótese de falta de actuação espontânea ou voluntária do obrigado a uma prestação, sendo a sentença a causa da modificação que se vai operar na ordem jurídica, declarando a decisão jurisdicional o que será para o futuro.”

⁶⁰ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 199. Refira-se que também a jurisprudência tem decidido uniformemente que a acção de demarcação não tem por objecto o reconhecimento do direito de propriedade, embora o pressuponha (*vide*, por todos: acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de Junho de 1977 e de 10 de Outubro de 1986, respectivamente, *in Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 268, p. 225 e *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 356, p. 285).

⁶¹ Direitos facultativos ou facultades jurídicas são, de acordo com a opinião dominante, os que não têm autonomia, sendo simples manifestações de um direito mais vasto. Ora, precisamente por não terem autonomia, não podem extinguir-se sem o direito em que estão compreendidos, embora possam extinguir-se por incompatibilidade com um direito adquirido, do mesmo modo que o direito “principal” se pode extinguir ou ficar onerado por um direito real menor.

⁶² Admitindo a nossa lei a posse exclusiva, ou seja, a posse não promíscua, de um dos proprietários confinantes, sobre a faixa de terreno “duvidosa”, é evidente que no caso de a acção de demarcação o réu opor a usucapião, surge um conflito de títulos e não de prédios e, conseqüentemente, a acção de demarcação converte-se numa acção de reivindicação (neste sentido, *vide* PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 203).

⁶³ “O artigo 2341.º do Código de 1867 mandava atender à posse em que estivessem os confinantes, parecendo que só seria de admitir outro meio de prova se não existisse posse por parte de nenhum deles” Actualmente, “não obstante existir posse da faixa, ou de parte dela, pode o tribunal, com base noutros meios de prova, que podem ser simples presunções (desde que não haja usucapião, é evidente), chegar a uma conclusão contrária à revelada pela posse. Esta solução é seguramente preferível. A simples posse, não havendo o tempo necessário para a usucapião (caso em que o problema que se suscita é outro), não deve ter o relevo bastante para se sobrepor a qualquer outra prova, designadamente à prova testemunhal obtida com o depoimento de pessoas que tiveram conhecimento directo das causas que ocasionaram as dúvidas sobre as extremas dos prédios. A posse pode ser arbitrária ou abusiva. Ela será um elemento que, *tal como quaisquer outros elementos*, ajuda a fixar a convicção do tribunal.” (*Vide* PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit. p. 201).

⁶⁴ “O preceito [o artigo 1354º, n.º 2] deve ser usado para ilustrar o carácter inaceitável de uma (não) solução a que a «teoria das normas» conduziria. Pressupõe-se, na lei, que a demarcação não possa «ser resolvida pela posse ou por outro meio de prova», ou seja, prevê-se um *non liquet* que escapa às presunções dos artigos 1268º/1 e 1252º/2 [do CC]. Os postulados *rosenberguianos* implicariam que quem pedisse a demarcação provasse a constituição da propriedade sobre aquela fracção de terreno e que, não podendo fazê-lo, a sua pretensão fosse desatendida. A outra parte teria de fazer prova simétrica, não conseguindo demarcação favorável na sua falta. Note-se que não

títulos indicarem um espaço maior ou menor do que o abrangido pela totalidade do terreno, atribuir-se-á a falta ou o acréscimo proporcionalmente à parte de cada um (n.º 3)^{65,66}.

Saliente-se que a determinação da linha divisória é difícil “quando os títulos contêm, não a medição da superfície, mas apenas a de um lado, como se verifica em prédios situados na encosta de um monte, a partir da base e que só foram medidos como lados dum vasto polígono regular, cujo centro é o pico da mesma montanha. Deste modo, os prédios são de forma triangular, tendo o vértice no referido pico”⁶⁷.

Acrescente-se, ainda, que a demarcação é a operação material de colocar marcos ou sinais exteriores permanentes e visíveis, que assinalem diversos pontos da linha divisória entre dois prédios contíguos. Ou seja, a demarcação não consiste apenas na determinação da linha divisória, mas também na sua assinalação por meio de sinais externos visíveis e permanentes. Sabida qual é a linha divisória, só há que fixar no solo marcos de pedra ou outro material, quando não sejam adoptados para esse fim quaisquer sinais naturais existentes nessa linha⁶⁸.

Com o Decreto-Lei 329-A/95 — que deixou de prever, como processo especial, as *acções de arbitramento*⁶⁹ — a acção de demarcação deixou de ter uma regulamentação específica no Código de Processo Civil. Assim, a acção de demarcação passou a seguir a forma de processo comum de declaração surgindo, aí, a prova pericial como um dos meios probatórios utilizáveis⁷⁰.

estamos perante «contra normas», mas sim «normas autónomas incompatíveis», que se distinguem por o preenchimento de uma impedir o preenchimento da outra, daí resultando que, num confronto de «normas incompatíveis», a incerteza incide sempre simultaneamente sobre a verificação de ambas as *facti species*. O resultado seria uma decisão de «improcedência», o que, no caso da demarcação, é claramente inadequado, pois não se pede a declaração de certo direito, mas sim a dos limites do seu objecto, pelo que «improcedência» seria sinónimo de «não decisão», *i.e.*, conservação da incerteza anterior ao processo. [...]. Quer dizer: a «manutenção do estado actual» (a pura indeterminação, mesmo em termos «fácticos») não merece tutela jurídica. Não intervindo outro princípio de distribuição do ónus da prova (pense-se, p. ex., no artigo 344º/2 [do CC]), o único meio disponível é uma atribuição material segundo a ideia de igualdade.

Encontramos, então, uma dificuldade acrescida da «teoria das normas», as «normas incompatíveis». Como mostra o artigo 1354º [do CC], uma distribuição contrária à verificação em concreto das previsões constitutivas é inaceitável sempre que o *status quo* não mereça tutela jurídica.” (Cfr. PEDRO FERREIRA MÚRIAS, *Por Uma Distribuição Fundamentada do Ónus da Prova*, Lisboa, Lex, 2000, p. 99 e nota 267).

⁶⁵ “Assim se os títulos indicarem para os dois prédios contíguos, respectivamente, as áreas de 100 e 50 metros quadrados, e se verificar que a área total não ultrapassa 135, será a demarcação feita pela atribuição, respectivamente, de 90 a 45 metros quadrados. Se, em vez de 135, os dois terrenos medirem 165 metros quadrados, serão atribuídos, ao primeiro 110 e ao segundo 55.” (Vide PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 202).

⁶⁶ Como resulta do art. 1354.º, a acção de demarcação “transcende o plano de pura administração. É dispositiva (neste sentido vide ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acção de Demarcação*, ob. cit., p. 36 e acórdão da Relação de Coimbra, de 24 de Novembro de 2009, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt./jtrc..> onde pode ler-se: “neste caso os previstos nos n.ºs 2 e 3 do art. 1354, estamos inequivocamente perante um acto de disposição por contender com o alcance e dimensão do direito de propriedade sobre os terrenos contíguos e a definir pela fixação da linha de divisão que os irá diferenciar.”

⁶⁷ Cfr. ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acção de Demarcação*, ob. cit., p. 35.

⁶⁸ Cfr. CARVALHO MARTINS, *A Acção de Demarcação*, ob. cit., p. 19.

⁶⁹ Porque se entendeu que a prova pericial se revelava perfeitamente idónea para dar resposta, no quadro do processo comum de declaração, às necessidades e interesses tutelados com a instituição da figura do «arbitramento», tendo ainda a vantagem de atribuir ao juiz o poder-dever de valorar livremente os resultados da perícia que venha a ser realizada, ao contrário do que ocorria anteriormente, em que a decisão judicial em muitos casos era meramente homologatória do laudo dos árbitros.

⁷⁰ Até ao Decreto-Lei 329-A/95, o processo de demarcação teve a sua tramitação regulada nos arts. 1052.º a 1054.º e 1058.º do Código de Processo Civil (doravante, C.P.C.), e compunha-se de três fases sucessivas e distintas, nada tendo a ver umas com as outras, para além de serem estádios, momentos da mesma acção, cujos resultados determinavam ou não a passagem à fase seguinte.

Na primeira fase, o autor devia articular e provar a titularidade dos prédios, a sua contiguidade e a falta de delimitação — cfr. art. 1353.º do Código Civil e art. 1052.º, n.º I C.P.C.. A reunião destes elementos podia resultar da falta de contestação, ou da improcedência da contestação apresentada — cfr. n.º 2 do art. 1053.º do C.P.C..

3. Segundo PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, a acção de demarcação tem natureza real⁷¹.

No entanto, a jurisprudência tem, maioritariamente, defendido que, nas acções de demarcação, a causa de pedir é complexa e constituída pelas circunstâncias da existência de propriedade confinante, e de extremas incertas ou discutidas. Ou seja, segundo a jurisprudência, na acção de demarcação a causa de pedir, base da acção, não é o facto jurídico de que deriva o direito real, mas sim o facto complexo da existência de prédios confinantes e de extremas incertas. São requisitos simultâneos: a) a existência de prédios confinantes⁷²; b) pertença a donos diferentes⁷³; c) dúvidas quanto a extremas divisórias⁷⁴.

Nesta perspectiva, como é óbvio, nunca está em causa o conteúdo de qualquer direito real, nomeadamente o do direito de propriedade, já que as extremas são fixadas como sempre o foram, sem porem em dúvida ou afectarem qualquer direito real. Por isso, a jurisprudência tem, em geral, afirmado a natureza pessoal da acção de demarcação. Ou seja, tem declarado que embora conexa com um direito das coisas, a acção de demarcação não é uma acção real, mas pessoal. Através dela não se pretende a declaração ou o reconhecimento de qualquer direito real, ou da sua amplitude, mas unicamente obter que se precisem as extremas de prédios confinantes, ou fazer funcionar o direito do proprietário de obrigar os donos dos prédios confinantes a concorrerem para a demarcação das extremas entre o seu prédio⁷⁵⁻⁷⁶.

Contra a referida posição maioritária da jurisprudência manifestou-se o Tribunal da Relação de Coimbra, através dos acórdãos de 12 de Novembro de 2007 e de 24 de Novembro de 2009, declarando, em traços largos, que se existirem dúvidas sobre a linha divisória dos prédios

Na segunda fase, era efectuada a prova dos elementos antes referidos e iniciava-se com a nomeação dos peritos para procederem à demarcação — art. 1053.º, n.º 2, do C.P.C.. Nesta fase, os peritos procediam à demarcação em face dos títulos que lhes fossem apresentados no acto de nomeação — cfr. n.º I do art. 1354.º do Código Civil e n.º I do art. 1058.º do C.P.C.. Era, ainda, nessa fase que, na falta de títulos, se realizava a conferência para obter o acordo dos proprietários dos terrenos confinantes quanto à linha divisória, à qual tinham de assistir os peritos nomeados — cfr. n.º 2 do art. 1058.º do C.P.C..

A terceira fase ocorria em caso de falta de acordo na conferência antes referida, nos termos do n.º 3 do art. 1058.º do C.P.C.. Esta fase tinha um processado diferente, conforme ambas as partes ou só uma apresentasse articulado a indicar os pontos por onde devia passar a linha divisória; e conforme os termos em que fosse feita a indicação: havendo apenas uma indicação de linha divisória não contestada procedia-se à demarcação de harmonia com ela (cfr. al. c) do n.º 3 do art. 1058.º do C.P.C.); se nenhuma indicação fosse apresentada, o terreno era distribuído em partes iguais (cfr. al. e) do n.º 3 do art. 1058.º do C.P.C.); se fossem apresentadas linhas divisórias diferentes ou houvesse contestação da única apresentada, seguiam-se, sem mais articulados, os termos do processo ordinário ou sumário, conforme o valor (cfr. als. b) e d) no n.º 3 do art. 1058.º do C.P.C.). Nesta fase tinha de se atender ao disposto no n.º I, segunda parte, e nos 2 e 3 do art. 1354.º do C.P.C..

Vide, sobre estes pontos, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 9 de Maio de 1975, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 247, p. 95, o acórdão da Relação do Porto, de 13 de Maio de 1977, *Colectânea de Jurisprudência*, Ano II - 4, p. 845 e o acórdão da Relação de Coimbra, de 1 de Novembro de 2005, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt/jtrc>. Vide ainda ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil Anotado, Processos Especiais*, Vol. II, ob. cit., p. 36 a 40).

⁷¹ Vide PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 197.

⁷² Não há necessidade alguma de fazer demarcação entre prédios já separados por uma via pública, um rio ou terreno baldio.

⁷³ Na nossa perspectiva, nada obsta a que um proprietário requeira a demarcação entre um prédio de que é proprietário pleno e outro de que é comproprietário.

⁷⁴ Como é evidente, a incerteza ou dúvida sobre a linha divisória entre dois prédios contíguos surge em virtude da falta de marcos ou outros sinais exteriores que indiquem as extremas de cada prédio. Naturalmente, se o tribunal julgar que não há tal incerteza, porque, por exemplo, a linha divisória que corta o prédio do autor está definida por lei, o processo findará pela improcedência do fundamento da acção.

⁷⁵ Cfr. ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acção de Demarcação*, ob. cit., p. 18 e ss., *maxime*, p. 24. Por todos, vide acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de Maio de 1969, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 187, p. 71 e de 14 de Junho de 1977, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 268, p. 225.

⁷⁶ Segundo o acórdão da Relação de Coimbra, de 2 de Outubro de 2009, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt/jtrc>: “a acção de demarcação tem como pressuposto o reconhecimento do direito de propriedade sobre o prédio cuja demarcação se pretende. No entanto, a finalidade específica da acção não é o reconhecimento desse direito, mas fazer funcionar o direito que o proprietário tem de obrigar os donos dos prédios confinantes a concorrerem para a demarcação das extremas entre os prédios (art. 1353.º).”

pode acontecer que o próprio direito de propriedade seja afectado, consequentemente, nesse caso, a demarcação traduz-se num acto de disposição e a acção é real⁷⁷.

Em consonância com a posição maioritária da jurisprudência, tem-se afirmado que a acção de demarcação não está sujeita a registo (art. 3.º do Código de Registo Predial)⁷⁸.

4. Por fim, refira-se que a sentença proferida em acção comum sobre a demarcação pode ser executada em acção executiva para prestação de facto.

No âmbito do estabelecido no Código de Processo Civil antes da reforma que lhe foi introduzida pelo já citado Decreto-Lei 329-A/95, a questão da exequibilidade da sentença estava resolvida com o disposto no n.º 5 do art.1058.º, o qual determinava que *fixada a linha divisória, se for necessário cravar marcos, os peritos farão proceder a essa diligência*.

Actualmente, tem de se assumir o entendimento de que o Tribunal, ao declarar a linha divisória, está implicitamente a condenar as partes que não acordaram na definição estabelecida por si a cumprirem a obrigação derivada dessa declaração, ou seja, a obrigação de as partes acordarem, colaborarem ou permitirem a colocação de marcos ou outros sinais divisórios que assinalem a divisão declarada judicialmente.

E, naturalmente, no caso de essa prestação não ser voluntariamente efectuada, não se deve considerar necessária a propositura de uma nova acção para obrigar à sua observância, sendo suficiente, para a correspondente execução, a sentença anteriormente proferida que, contendo, implicitamente, uma ordem de praticar certo acto ou de realizar a mudança a que a acção visava, constituirá, dentro destes limites, título executivo. Sendo que o meio processual mais adequado para o efeito é o processo de execução para prestação de facto, com as necessárias adaptações necessárias às especificidades da causa, permitidas face ao princípio da adequação formal estabelecido no art. 265-A⁷⁹.

a) A acção de demarcação versus a acção de reivindicação

5. Como resulta do exposto, a acção de demarcação não se confunde com a acção de reivindicação. De facto, reivindicar é reivindicar, demarcar é demarcar. Numa acção de demarcação não se reivindica, demarca-se; uma acção de demarcação não tem por objecto o reconhecimento do domínio — embora o pressuponha —, mas sim, o de fazer funcionar o direito, reconhecido ao proprietário pelo art. 1353.º, de obrigar os donos de prédios confinantes a concorrerem para a demarcação das extremas respectivas.

⁷⁷ [On-line], consultados em 30 de Maio de 2010, disponíveis in <http://www.dgsi.pt/jtrc>.

⁷⁸ Como se sabe, não estão sujeitas a registo apenas as acções reais. De facto, como afirmam OLIVEIRA ASCENSÃO E PAULA COSTA E SILVA, Anotação ao acórdão de 8 de Maio de 1991, *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 52, 1992, p. 202 a 205: “Enquanto o legislador processual entende ser real a acção cuja causa de pedir se funde num direito real, podendo ser também real a pretensão deduzida, em sede do Código do Registo Predial estará sujeita a registo a acção cujo efeito útil tenha interferência sobre a estrutura objectiva ou subjectiva de um direito real. Enquanto o Código de Processo Civil atende normalmente ao fundamento da acção, para a definir como real, o Código do Registo Predial apenas se ocupa com as repercussões que uma qualquer acção possa ter sobre os direitos sujeitos a registo. Deste modo, deverá ser registada, nos termos do art. 3.º do Código do Registo Predial, toda a acção cuja procedência implique uma alteração do conteúdo ou da estrutura de um direito real, não relevando, para efeitos de aplicação deste preceito legal, que aquela alteração resulte de uma acção fundada num direito real ou num direito de crédito, portanto quer se trate de uma acção real, quer não.

Só deste modo se obtém a finalidade do registo. Este visa tornar conhecida a situação jurídica das coisas, permitindo àquele que pretenda entrar em contacto com um direito real, cuja dinâmica se encontra sujeita a registo, conhecer a sua exacta dimensão”.

Ou seja, não é a natureza real do direito em que se funda a respectiva causa de pedir — tal como o direito processual qualifica as acções reais (cfr. art. 498.º, n.º 4, do C.P.C.) — que determina a sua registabilidade. O que para este efeito releva, é, antes, a realidade das pretensões deduzidas, isto é, dos efeitos substantivos que através da acção se pretende alcançar, realidade essa que é aferida nos termos expostos pelo citado art. 3.º, n.º 1, a).

⁷⁹ Vide acórdãos da Relação de Coimbra, de 15 de Maio de 2007 e de 12 de Novembro de 2007, [on-line], consultados em 30 de Maio de 2010, disponíveis in <http://www.dgsi.pt/jtrc>. No mesmo sentido vide os acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de Janeiro de 2005 e de 2 de Novembro de 2006, [on-line], consultados em 30 de Maio de 2010, disponíveis in <http://www.dgsi.pt>.

A acção de demarcação nada mais é, como referimos, do que uma acção de acertamento ou de declaração da extensão física da propriedade ou dos limites do prédio (sem que estejam em causa os títulos de aquisição)⁸⁰.

Numa acção de reivindicação, pelo contrário, o que se discute é o título em si e o que se pede é que, com base nesse título, se reconheça o direito real invocado e que se restitua a coisa ao seu proprietário. Ou seja, se as partes discutem o título de aquisição, como se, por exemplo, o autor pede o reconhecimento do seu direito de propriedade sobre a faixa ou sobre uma parte dela, porque a adquiriu por usucapião, por sucessão, por compra, por doação, etc., a acção é de *reivindicação*. Está em causa o próprio *título* de aquisição⁸¹. Se, pelo contrário, não se discute o título, mas a relevância dele em relação ao prédio, como, por exemplo, se o autor afirma que o título se refere a *varas* e não a *metros* ou discute os termos em que deve ser feita a medição, ou, mesmo em relação à usucapião, se não discute o título de aquisição do prédio de que a faixa faz parte, mas a extensão do prédio possuído, a acção é de *demarcação*⁸².

6. Assim sendo, como é evidente, existe uma enorme diferença em matéria de prova nas acções em confronto.

Na acção de reivindicação, o autor tem de fazer a prova da propriedade (*actore non probante reus absolvitur*); ao invés, na acção de demarcação, o autor não precisa de provar a posse pelo tempo necessário para a usucapião, nem tem de provar a existência de qualquer outro título aquisitivo. Na verdade, como já referimos, a prova pericial, testemunhal ou por presunções acerca dos limites dos prédios, e não dos títulos de aquisição, é suficiente.

Acresce que, como também já se salientou, não se fazendo a prova por nenhum dos meios indicados, a solução é a de o terreno em litígio ser distribuído em partes iguais (cfr. n.º 2 do art. 1354.º).

7. Não obstante o acabado de afirmar, como é evidente, nada impede que depois de julgada uma acção de reivindicação se intente uma acção de demarcação (*uma actio finium regundorum*). Mas, naturalmente, os dois julgados não podem contradizer-se.

Ou seja, se na acção de reivindicação for proferida sentença nos termos da qual pertencia aos autores determinada área de terreno, depois, numa acção de demarcação, o tribunal não pode aceitar que esse mesmo espaço, por força da linha divisória, pertença a outrem (ao autor da acção de demarcação) — decidindo, assim, de forma indirecta de modo contrário àquilo que o tribunal de forma directa, explícita e adequada já decidiu — sob pena de uma clara e inequívoca oposição de julgados. Oposição essa que, de acordo com as regras relativas ao caso julgado, deve ser resolvida dando prevalência à sentença que primeiramente tiver transitado em julgado. Portanto, sendo a acção de demarcação precedida por uma acção de reivindicação, o Tribunal terá de demarcar respeitando o direito de propriedade já anteriormente reconhecido por sentença judicial transitada em julgado. Consequentemente, o facto de a acção de demarcação ser precedida por uma acção de reivindicação acarreta que o

⁸⁰ Por isso, esse *acertamento* pode ocorrer mediante a repartição equitativa do terreno em causa (cfr. n.os 2 e 3 do art. 1354.º).

⁸¹ Como já referimos, pedindo o autor o reconhecimento do seu direito real, há-de alegar e provar factos demonstrativos da aquisição, uma vez que de acordo com o princípio da substanciação, adoptado pelo n.º 4 do art. 498.º do C.P.C., nas acções reais a causa de pedir é o facto jurídico de que deriva o direito real (art. 498.º, n.º 4 do C.P.C.). Não sendo tal facto jurídico apenas o acto translativo da propriedade para o autor da acção, uma vez que, o acto translativo em si mesmo não é título que se imponha ao réu, mas somente na medida em que com os actos translativos anteriores, e em última análise a posse conducente à prescrição, invistam o autor no direito de propriedade ou domínio invocados.

⁸² Cfr. PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. III, ob. cit., p. 199. No mesmo sentido vide ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, *Acção de Demarcação*, ob. cit., p. 40 e ss.. No mesmo sentido também e citando PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA tem-se pronunciado uniformemente a jurisprudência nacional.

tribunal, ao demarcar, tenha de respeitar os limites físicos fixados na acção de reivindicação sob pena de, sobre o mesmo objecto de litígio, mas com o nome diferente, se lograr obter decisão contrária atentatória da força de caso julgado que em prol da certeza, segurança e prestígio das decisões dos tribunais, sejam eles de 1.ª ou de 2.ª instância ou mesmo o Supremo Tribunal de Justiça, devem respeitar e fazer respeitar⁸³.

8. Claro está que tudo o anteriormente exposto a propósito da acção da demarcação tem de ser entendido *cum grano salis*. Isto porque esta acção foi pensada e regulada pressupondo que não tinham ocorrido alterações na morfologia dos terrenos e que em causa se colocava apenas um problema de extremas incertas. Ora, como é manifesto, tudo se complica quando não é isso que acontece. De facto, como se poderão fixar as extremas com base em títulos, posse ou outro tipo de provas que apenas dizem respeito a um prédio que já foi, por vezes completamente, alterado?

Os títulos descrevem o prédio que existia antes dessa alteração.

A posse que pode ser provada tinha por objecto um imóvel que já não existe com as mesmas características.

As testemunhas só podem atestar factos anteriores à calamidade...

Mónica Jardim

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Margarida Costa Andrade

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

⁸³ Em sentido parcialmente contrário, *vide* acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de Outubro de 2009, [on-line], consultado em 25 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt>, em cujo sumário se pode ler: “a excepção do caso julgado pressupõe a repetição de uma causa já julgada, com uma tríplice identidade: sujeitos, causa de pedir e pedido (artigos 497.º e 498.º, do Código de Processo Civil).

Tal excepção, em princípio, não se verifica entre uma acção, já julgada, de reivindicação e outra, entretanto proposta, de demarcação: naquela, o proprietário exige de qualquer possuidor o reconhecimento do seu direito e a consequente entrega do que lhe pertence (artigo 1311.º, nº 1, do Código Civil); já nesta, tem a lei em conta o poder do proprietário de obrigar os donos dos prédios confinantes a concorrerem para a demarcação das extremas entre o seu prédio e o deles (artigo 1353.º do Código Civil).”

Em sentido contrário, *vide* acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de Julho de 1982 e de 27 de Outubro de 2009, [on-line], consultados em 25 de Maio de 2010, disponíveis in <http://www.dgsi.pt>. No sumário deste último acórdão pode ler-se:

“I - Para averiguação da existência de caso julgado não é indiferente o objecto do processo e a apreciação que dele se faça na sentença, como o não é a natureza das acções em confronto.

II - No caso, perante uma acção de reivindicação e outra de demarcação, é natural que haja coincidência ou sobreposição de vários elementos da situação de facto que estão na origem dos pedidos.

III - Mas, os pedidos e os resultados jurídico e prático visados não são confundíveis: - na reivindicação, se o autor prova os limites que alega vê reconhecido o direito sobre a parcela na sua totalidade (ganha tudo), se não prova, o litígio mantém-se, pois fica sem saber quais são os limites (não ganha nem perde); - na demarcação, diferentemente, o autor indica os limites que entende mas sujeita-se a um resultado que pode ou não coincidir com a linha proposta, podendo obter total ou parcial ganho da causa ou nenhum.

IV - Reivindica-se para pedir o reconhecimento do direito de propriedade sobre uma coisa ou parte dela e a respectiva restituição, mas intenta-se acção de demarcação para obrigar o dono do prédio confinante a concorrer para a definição e fixação da linha divisória, não definida (arts. 1311.º e 1353.º do CC).

V - Diversos, pois, os pedidos e a causa de pedir, como, de resto, é postulado pela própria natureza das acções e respectivo objecto, tal afasta a pretendida ofensa de caso julgado formado na anterior acção de reivindicação lida entre as mesmas partes.”

No sentido referido no texto, *vide* o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 13 de Maio de 2007, [on-line], consultado em 25 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt>. e o acórdão da Relação de Coimbra, de 2 de Fevereiro de 2010, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível in <http://www.dgsi.pt/jtrc>, que, por esclarecedor, passamos a transcrever parcialmente:

“No caso em apreço, a questão consiste em saber se há repetição de causas entre uma acção de reivindicação e uma acção de demarcação.

Alegam os recorrentes que não há identidade de pedidos nem de causa de pedir e, conseqüentemente, não há caso julgado.

Formalmente será assim: na acção de reivindicação pretende-se o reconhecimento do direito de propriedade e a restituição da coisa objecto desse direito e na acção de demarcação pretende-se delimitar a linha divisória entre dois prédios, pelo que a causa de pedir na primeira é o respectivo título, enquanto na segunda é a linha divisória a definir (embora a causa de pedir tenha pontos coincidentes, pois a definição da linha divisória deverá recorrer ao título) (...)

Só que, quando, para além da alegação da causa do pedido e causa de pedir específico de cada acção, se verificar que na acção anterior se conheceram de questões que foram pressuposto determinante para a decisão tomada e esses pressupostos estão em contradição com o pedido da acção posterior, não pode deixar de se concluir que há repetição de causas. Não admitir esta conclusão, com o pretexto de que não existe completa identidade de pedido e causa de pedir, seria uma violação da finalidade do artigo 497^o n^o2 do CPC.

É flagrantemente o caso dos autos.

Os autores pretendem agora a demarcação do seu prédio e do prédio dos réus, com a definição da respectiva linha divisória, invocando que há confusão quando ao traçado dessa linha, nomeadamente por não existirem marcos.

Ora, dos factos provados constantes da acção anterior de reivindicação consta, nos números 5, 10 e 11 que os dois prédios foram verbalmente divididos há muitos anos, estando definida essa linha na ligação entre a parede de um palheiro e um marco que os ora autores – réus na outra acção – arrancaram (encontrando-se o croquis a que se referem os pontos 10 e 11 dos factos provados da sentença da outra acção, com o desenho da linha divisória, a fls 56 destes autos).

Por isso, foram os ora autores condenados na acção anterior a repor esse marco e a devolver aos ora réus parte do terreno que ocuparam e que, segundo essa linha divisória, faz parte do prédio destes últimos.

Encontra-se até já intentada a respectiva execução, onde se irá cumprir a decisão da acção de reivindicação, com a aposição do marco arrancado pelos ora autores.

(...)

Não faria, assim, qualquer sentido permitir a discussão desta matéria na presente acção, devendo o pedido aqui formulado ter em consideração os pressupostos em que assentou a decisão anterior (e não só, uma vez que a própria decisão anterior proclama a existência de um marco e condena os ora autores a repô-lo).

(...)

SUMÁRIO:

I- Para efeitos de caso julgado, deverá o pedido formulado ter em conta, não só a decisão proferida na acção anterior, mas também os pressupostos em que esta assentou.

II- Embora o pedido formulado numa acção de demarcação seja diferente do pedido formulado numa acção de reivindicação, esta faz caso julgado relativamente àquela, quando os autores, na acção de demarcação, pretendem definir a linha divisória do prédio de forma diferente da linha que foi pressuposto da condenação à restituição da parcela ocupada e da reposição de um marco que arrancaram, na acção de reivindicação.”

Considerando que quando o objecto processual anterior é condição do objecto processual posterior, existe autoridade de caso julgado e que não pode obter-se uma demarcação de terreno se em acção anterior já se tiver decidido que o mesmo não pertence aos autores (cfr. acórdãos da Relação do Porto, de 21 de Setembro de 1999 e de 19 de Junho de 2000, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível *in* www.dgsi.pt/jtrp).

Afirmando que não podendo haver acção de reivindicação que não respeite uma demarcação anterior, *vide* o acórdão da Relação do Porto de 5 de Janeiro de 1993 e o acórdão da Relação de Lisboa de 22 de Janeiro de 2008, [on-line], consultados em 30 de Maio de 2010, disponíveis, respectivamente, *in* www.dgsi.pt/jtrp e www.dgsi.pt/trl. Por fim, refira-se que no acórdão da Relação de Coimbra, de 10 e Novembro de 2009, [on-line], consultado em 30 de Maio de 2010, disponível *in* www.dgsi.pt, que “a identidade do pedido pressuposta pela excepção de caso julgado não pode deixar de atender ao objecto da sentença anterior e à relações de implicação dele decorrentes, bem como à interpretação que o tribunal fez dos fundamentos invocados pelas partes”.

RevCEDÖUA

Jurisprudência

Poluição marinha, hidrocarbonetos e resíduos

(O caso do Erika no TJCE)

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

24 de Junho de 2008 (*)

«Directiva 75/442/CEE – Gestão dos resíduos – Conceito de resíduos – Princípio do poluidor pagador – Detentor – Detentores anteriores – Produtor do produto gerador – Hidrocarbonetos e fuelóleo pesado – Naufrágio – Convenção sobre responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos – FIPOL»

No processo C 188/07,
que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela Cour de cassation (França), por acórdão de 28 de Março de 2007, entrado no Tribunal de Justiça em 3 de Abril de 2007, no processo

Commune de Mesquer

contra

Total France SA,

Total International Ltd,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente, A. Rosas, K. Lenaerts e L. Bay Larsen, presidentes de secção, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, P. Kuris, E. Levits, A. Ó Caoimh, P. Lindh, J. C. Bonichot, T. von Danwitz e C. Toader (relator), juízes,

advogada geral: J. Kokott,

secretário: M. A. Gaudissart, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 22 de Janeiro de 2008,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da commune de Mesquer, por C. Lepage e A. Moustardier, avocats,
- em representação da Total France SA e da Total International Ltd, por J. P. Hordies, C. Smits, M. Memloul, J. Boivin, E. Fontaine e F. H. Briard, avocats,
- em representação do Governo francês, por G. de Bergues e A. L. During, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, na qualidade de agente,

– em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por M. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– em representação do Governo do Reino Unido, por C. Gibbs e I. Rao, na qualidade de agentes, assistidas por J. Mauríci, barrister,

– em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Konstantinidis, J. B. Laignelot e G. Valero Jordana, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada geral na audiência de 13 de Março de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 1.º e 15.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), alterada pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32, a seguir «Directiva 75/442»), e do anexo I dessa directiva.

2 O pedido foi apresentado no quadro de um litígio que opõe a commune de Mesquer à Total France SA e à Total International Ltd (a seguir, conjuntamente, «sociedades Total»), a propósito do ressarcimento dos danos causados pelos resíduos derramados no território da referida commune (a seguir «autarquia»), na sequência do naufrágio do petroleiro *Erika*.

Quadro jurídico

Regulamentação internacional

3 A Convenção Internacional sobre responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, adoptada em Bruxelas, em 29 de Novembro de 1969, alterada pelo protocolo assinado em Londres, em 27 de Novembro de 1992 (JO 2004, L 78, p. 32, a seguir «convenção sobre responsabilidade civil»), regula a responsabilidade dos proprietários de navios pelos danos resultantes do derrame de hidrocarbonetos persistentes provenientes de navios tanque. Consagra o princípio da responsabilidade objectiva dos referidos proprietários, limitada a um montante calculado em função da arqueação do navio, e institui um sistema de seguro de responsabilidade obrigatório.

4 Nos termos do artigo II, alínea a), da convenção sobre responsabilidade civil, esta aplica-se aos prejuízos devidos à poluição causados no território, incluindo o mar territorial, de um Estado contratante e na zona económica exclusiva desse Estado, estabelecida em conformidade com o direito internacional ou, eventualmente, numa área para além e adjacente ao mar territorial desse Estado, determinada por esse Estado em conformidade com o direito internacional, numa extensão não superior a 200 milhas náuticas contadas a partir das linhas de base utilizadas para determinar a largura do mar territorial.

5 Nos termos do artigo III, n.º 4, da convenção sobre responsabilidade civil, «[n]enhum pedido de reparação por prejuízos devidos à poluição, que não tenha por fundamento o disposto na presente convenção, pode ser formulado contra [...] [q]ualquer afretador (seja qual for o seu estatuto, incluindo o afretador de navio em casco nu), gestor ou operador do navio [...] excepto se o prejuízo resultar de acção ou omissão destas pessoas com a intenção de causar tal prejuízo ou por imprudência e com o conhecimento de que tal prejuízo poderia vir a ocorrer».

6 A Convenção Internacional para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, adoptada em Bruxelas, em 18 de Dezembro de 1971, alterada pelo Protocolo assinado em Londres, em 27 de Novembro de 1992 (JO 2004, L 78,

p. 40, a seguir «convenção FIPOL»), completa a convenção sobre responsabilidade civil, instituindo um regime de indemnização das vítimas.

7 O Fundo Internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos (a seguir «FIPOL»), alimentado por contribuições da indústria petrolífera, pode cobrir até 135 milhões de DTS (direitos de saque especiais) relativamente a qualquer acontecimento anterior a 2003. Nos termos do artigo 4.º da convenção FIPOL, as vítimas podem pedir uma indemnização, nos tribunais do Estado parte nessa convenção, onde os prejuízos ocorreram, designadamente quando a convenção sobre responsabilidade civil não preveja nenhuma responsabilidade pelo dano em questão ou quando o proprietário do navio seja insolvente ou não seja responsável por força da referida convenção.

8 O Protocolo de 2003 à Convenção Internacional para a constituição de um fundo para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, de 1992 (JO 2004, L 78, p. 24), institui um fundo complementar internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, designado «Fundo internacional complementar para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, 2003», que permite, em conjunto com o FIPOL, cobrir até 750 milhões de unidades de conta os prejuízos ocorridos depois de 1 de Novembro de 2003.

Regulamentação comunitária

Directiva 75/442/CEE

9 Nos termos do terceiro considerando da Directiva 75/442, qualquer regulamentação em matéria de eliminação dos resíduos deve ter como objectivo essencial a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, do transporte, do tratamento, do armazenamento e do depósito dos resíduos.

10 O artigo 1.º da Directiva 75/442 estabelece:

«Para efeitos do disposto na presente directiva, entende se por:

a) Resíduo: quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I, de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

A Comissão [...] elaborará [...] uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I. [...];

b) Produtor: qualquer pessoa cuja actividade produza resíduos (produtor inicial) e/ou qualquer pessoa que efectue operações de pré tratamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos;

c) Detentor: o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse;

[...]

e) Eliminação: qualquer das operações previstas no anexo II A;

f) Aproveitamento: qualquer das operações previstas no anexo II B;

g) Recolha: a operação de apanha, triagem e/ou mistura de resíduos com vista ao seu transporte.»

11 O artigo 8.º da Directiva 75/442 dispõe:

«Os Estados Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos:

– confie a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efectue as operações referidas no anexo II A ou II B

ou

– proceda ele próprio ao respectivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na presente directiva.»

12 As categorias Q4, Q11, Q13 e Q16 do anexo I da Directiva 75/442, intitulado «Categorias de resíduos», encontram-se definidas nos seguintes termos:

«Q4 Matérias acidentalmente derramadas, perdidas ou que sofreram qualquer outro incidente, incluindo quaisquer matérias, equipamentos, etc., contaminados na sequência do incidente em causa

[...]

Q11 Resíduos de extracção e de preparação de matérias primas (por exemplo, resíduos de exploração mineira ou petrolífera, etc.)

[...]

Q13 Qualquer matéria, substância ou produto cuja utilização seja proibida por lei

[...]

Q16 Qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas.»

13 O anexo II A desta directiva, intitulado «Operações de eliminação», destina-se a enumerar as operações de eliminação tal como são efectuadas na prática, enquanto o seu anexo II B, intitulado «Operações de valorização», destina-se a, da mesma forma, enumerar as operações de valorização.

14 O artigo 15.º da Directiva 75/442 prevê:

«Em conformidade com o princípio do ‘poluidor pagador’, os custos da eliminação dos resíduos devem ser suportados:

– pelo detentor que entrega os resíduos a um serviço de recolha ou a uma das empresas mencionadas no artigo 9.º

e/ou

– pelos detentores anteriores ou pelo produtor do produto gerador dos resíduos.»

15 A Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa aos resíduos (JO L 114, p. 9), que, por uma questão de lógica e clareza, procede à codificação da Directiva 75/442, reproduz, nos seus artigos 1.º e 15.º e nos seus anexos I, II A e II B, as mencionadas disposições. Contudo, a Directiva 2006/12 só foi adoptada posteriormente à ocorrência dos factos do processo principal, pelo que não se aplica ao litígio no processo principal.

Directiva 68/414/CEE

16 O artigo 2.º da Directiva 68/414/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1968, que obriga

os Estados Membros da CEE a manterem um nível mínimo de existências de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (JO L 308, p. 14; EE 12 F1 p. 125), alterada pela Directiva 98/93/CE do Conselho, de 14 de Dezembro de 1998 (JO L 358, p. 100), que prevê essa mesma obrigação para, designadamente, se fazer face a eventuais penúrias ou crises de abastecimento, equipara os fuelóleos a uma categoria de produtos petrolíferos.

Directiva 2004/35/CE

17 O décimo considerando da Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143, p. 56), está redigido nos seguintes termos:

«Devem ser expressamente tidos em conta o Tratado Euratom, as convenções internacionais aplicáveis e a legislação comunitária que regulem de forma mais abrangente e rigorosa o exercício de quaisquer actividades incluídas no âmbito da presente directiva. [...]»

18 O artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2004/35 estabelece:

«A presente directiva não se aplica aos danos ambientais, nem a ameaças iminentes desses danos, que resultem de incidentes relativamente aos quais a responsabilidade ou compensação seja abrangida pelo âmbito de aplicação de alguma das convenções internacionais enumeradas no anexo IV, incluindo quaisquer posteriores alterações dessas convenções, em vigor no Estado Membro em questão.»

19 O anexo IV da Directiva 2004/35 está redigido nos seguintes termos:

«Convenções internacionais referidas no n.º 2 do artigo 4.º

a) Convenção Internacional de 27 de Novembro de 1992 sobre a responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos;

b) Convenção Internacional de 27 de Novembro de 1992 para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos;

[...]»

Decisão 2004/246/CE

20 O Conselho adoptou, em 2 de Março de 2004, a Decisão 2004/246/CE que autoriza os Estados Membros a assinar ou a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, [o] Protocolo de 2003 à Convenção Internacional para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, de 1992, e que autoriza a Áustria e o Luxemburgo a aderirem, no interesse da Comunidade Europeia, aos instrumentos de referência (JO L 78, p. 22).

21 O quarto considerando da Decisão 2004/246 está redigido nos seguintes termos:

«Nos termos do protocolo do fundo complementar, apenas Estados soberanos podem ser parte no protocolo; não é, por conseguinte, possível a Comunidade ratificar ou aderir ao protocolo, nem se prevê que o possa fazer num futuro próximo.»

22 Os artigos 1.º, n.º 1, e 4.º da Decisão 2004/246 estão redigidos nos seguintes termos:

«Artigo 1.º

1. Os Estados Membros são autorizados a assinar ou a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, [o] protocolo de 2003 à Convenção Internacional para a constituição de um fundo internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, de 1992 (a seguir designado por 'protocolo do fundo complementar'), nas condições estabelecidas nos artigos seguintes.

[...]

Artigo 4.º

Os Estados-Membros farão, no mais breve prazo, tudo o que estiver ao seu alcance para garantir que o protocolo do fundo complementar, e os instrumentos de referência, sejam alterados de forma a permitir que a Comunidade se torne parte contratante neles.»

Legislação nacional

23 O artigo 2.º da Lei n.º 75-633, de 15 de Julho de 1975, relativa à eliminação dos resíduos e à recuperação dos materiais (loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JORF de 16 de Julho de 1975, p. 7279), actualmente artigo L. 541 2 do Código do Ambiente (code de l'environnement), estabelece:

«Qualquer pessoa que produza ou detenha resíduos em condições passíveis de produzir efeitos nocivos no solo, na flora e na fauna, de degradar os locais ou as paisagens, de poluir o ar ou as águas, de gerar ruídos e odores e, de uma forma geral, de prejudicar a saúde humana e o ambiente é obrigada a assegurar ou a fazer assegurar a respectiva eliminação, em conformidade com as disposições constantes do presente capítulo, nas condições adequadas a evitar os referidos efeitos.

A eliminação dos resíduos inclui as operações de recolha, transporte, armazenagem, triagem e tratamento, necessárias à recuperação dos elementos e materiais reutilizáveis ou da energia, bem como ao depósito ou à rejeição, no meio natural, de todos os outros produtos, em condições adequadas a evitar os danos ambientais mencionados na alínea anterior.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

24 Em 12 de Dezembro de 1999, o petroleiro *Erika*, que arvorava pavilhão maltês e afretado pela Total International Ltd, naufragou a cerca de 35 milhas náuticas, a sudoeste do cabo de Penmarc'h (Finistère, França), derramando uma parte da sua carga e do seu combustível no mar e poluindo o litoral atlântico francês.

25 Do acórdão de reenvio e das observações apresentadas a este tribunal resulta que a sociedade italiana ENEL celebrou com a Total International Ltd um contrato de fornecimento de fuelóleo pesado para ser utilizado como combustível na produção de electricidade. Para cumprimento desse contrato, a Total raffinage distribution, actualmente Total France, vendeu esse fuelóleo pesado à sociedade Total international Ltd, que afreteou o navio *Erika* para o transportar do porto de Dunkerque (França) para o porto de Millazzo (Itália).

26 Foi contra as sociedades Total que a autarquia de Mesquer intentou no tribunal de commerce de Saint Nazaire, em 9 de Junho de 2000, uma acção para, nomeadamente, obter a declaração de que essas sociedades deviam, por força do disposto na Lei n.º 75 633, assumir as consequências dos danos causados pelos resíduos derramados no seu território e ser condenadas *in solidum* no pagamento das despesas que a autarquia teve de suportar com as operações de limpeza e de despoluição, ou seja, 69 232,42 euros.

27 Tendo a sua acção sido julgada improcedente, a autarquia de Mesquer interpôs recurso para a cour d'appel de Rennes, que, por acórdão de 13 de Fevereiro de 2002, confirmou a decisão de primeira instância, declarando que o fuelóleo pesado, no caso concreto, não era um resíduo mas sim uma matéria combustível que constitui uma matéria energética elaborada para uma determinada utilização. Na verdade, a cour d'appel de Rennes reconheceu que o fuelóleo pesado, derramado e transformado ao misturar se com a água e a areia, gerou resíduos, mas entendeu que nenhuma disposição permitia imputar responsabilidades às sociedades Total, porquanto não podiam ser consideradas produtoras ou detentoras dos referidos resíduos. A autarquia de Mesquer interpôs então recurso de cassação.

28 Por considerar que o litígio suscita uma dificuldade séria de interpretação da Directiva 75/442, a Cour de cassation decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O fuelóleo pesado, produto resultante de um processo de refinação, de acordo com as especificações do utilizador, destinado pelo produtor a ser vendido como combustível e mencionado na Directiva 68/414 [...] pode ser qualificado de resíduo, na acepção do artigo 1.º da Directiva 75/442 [...] codificada pela Directiva 2006/12 [...]?»

2) Uma carga de fuelóleo pesado, transportada por um navio e acidentalmente derramada no mar, constitui, em si mesma ou em virtude da sua mistura com água e sedimentos, um resíduo na acepção [da categoria] Q4 do anexo I da Directiva 2006/12 [...]?»

3) Em caso de resposta negativa à primeira questão e positiva à segunda, o produtor do fuelóleo pesado (Total raffinage [distribution]) e/ou o vendedor e afretador (Total international Ltd) podem ser considerados, na acepção do artigo 1.º, alíneas b) e c), da Directiva 2006/12 [...] e para efeitos da aplicação do artigo 15.º da mesma directiva, produtores e/ou detentores do resíduo, apesar de, no momento do acidente que o transformou em resíduo, o produto ser transportado por um terceiro?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

29 As sociedades Total sustentam que o presente reenvio prejudicial deve ser julgado inadmissível, porquanto a autarquia de Mesquer já foi indemnizada ao abrigo do FIPOL e, por conseguinte, não tem interesse em demandar. Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial tem carácter hipotético.

30 Segundo jurisprudência assente, as questões relativas à interpretação do direito comunitário colocadas pelo juiz nacional no quadro factual e regulamentar definidos sob sua responsabilidade, e cuja exactidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar se a responder a uma questão submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional, quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (v., neste sentido, acórdão de 7 de Junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, Colect., p. I-4233, n.º 22 e jurisprudência aí indicada).

31 Além disso, em conformidade com jurisprudência assente, compete aos órgãos jurisdicionais nacionais a quem sejam submetidos os litígios apreciar tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, para estarem em condições de proferir a sua decisão, como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal de Justiça (acórdão de 15 de Junho de 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 e C-41/05, Colect., p. I-5293, n.º 24 e jurisprudência aí indicada).

32 A este propósito, resulta dos autos que a autarquia de Mesquer beneficiou efectivamente de montantes que lhe foram pagos ao abrigo do FIPOL, na sequência do pedido de indemnização que tinha apresentado, nomeadamente, ao proprietário do navio *Erika* e ao FIPOL. Estes pagamentos resultaram de um acordo nos termos do qual a referida autarquia renunciou expressamente ao recurso às vias judiciais, sob pena de ter de devolver todos os montantes pagos.

33 O órgão jurisdicional de reenvio dispunha destas informações, mas, contudo, não considerou que o litígio no processo principal tivesse terminado ou que a autarquia de Mesquer tivesse perdido o seu interesse em demandar, e submeteu as questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

34 Nestas condições, há que responder às questões colocadas pela Cour de cassation.

Quanto à primeira questão

35 Através da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o fuelóleo vendido como combustível pode ser considerado resíduo na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442.

36 As sociedades Total, os Estados Membros que apresentaram observações e a Comissão entendem que se deve responder pela negativa a esta questão. Só a autarquia de Mesquer é que defende que esse fuelóleo pesado deve ser qualificado de resíduo e, além disso, que a substância em causa faz parte da categoria dos produtos perigosos e ilícitos.

37 A título preliminar, importa recordar que, nos termos do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442, considera-se resíduo quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I dessa directiva, de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

38 Assim, no contexto da referida directiva, o campo de aplicação do conceito de resíduo depende do significado da expressão «se desfazer» (acórdão de 18 de Dezembro de 1997, *Inter Environnement Wallonie*, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 26) e, por conseguinte, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, essa expressão deve ser interpretada à luz do objectivo dessa mesma directiva (acórdão de 15 de Junho de 2000, *ARCO Chemie Nederland e o.*, C 418/97 e C 419/97, Colect., p. I 4475, n.º 37), que, nos termos do terceiro considerando da referida directiva, consiste na protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, do transporte, do tratamento, do armazenamento e do depósito dos resíduos, bem como à luz do artigo 174.º, n.º 2, CE, que estipula que a política da Comunidade no domínio do ambiente visa um nível de protecção elevado e é baseada, designadamente, nos princípios da precaução e da acção preventiva (v. acórdão de 11 de Novembro de 2004, *Niselli*, C-457/02, Colect., p. I-10853, n.º 33).

39 O Tribunal de Justiça também declarou que, atento o objectivo prosseguido pela Directiva 75/442, o conceito de resíduo não pode ser interpretado de maneira restritiva (v. acórdão *ARCO Chemie Nederland e o.*, já referido, n.º 40).

40 Este conceito pode abranger todos os objectos e substâncias de que o proprietário se desfaça, mesmo que tenham valor comercial e sejam recolhidos a título comercial para efeitos de reciclagem, recuperação ou reutilização (v., designadamente, acórdão de 18 de Abril de 2002, *Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, C 9/00, Colect., p. I-3533, a seguir «acórdão *Palin Granit*», n.º 29 e jurisprudência aí indicada).

41 A este respeito, certas circunstâncias podem constituir indícios da existência de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer de uma substância ou de um objecto, na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442. Isso acontece, nomeadamente, quando a substância utilizada é um resíduo de produção, ou seja, um produto que não se pretendeu produzir como tal (acórdão *ARCO Chemie Nederland e o.*, já referido, n.ºs 83 e 84). Assim, o Tribunal de Justiça especificou que os detritos da extracção de uma pedra de granito, que não são a produção principalmente procurada pelo explorador, são, em princípio, resíduos (acórdão *Palin Granit*, já referido, n.ºs 32 e 33).

42 Todavia, um objecto, um material ou uma matéria-prima resultantes de um processo de fabrico ou de extracção que não é destinado, em princípio, a produzi-los podem constituir não um resíduo mas um subproduto, do qual a empresa não se deseja desfazer, mas que tem a intenção de explorar ou comercializar em condições economicamente vantajosas para ela, num processo posterior, sem qualquer operação de transformação prévia (v. acórdão *Palin Granit*, já referido, n.º 34, e despacho de 15 de Janeiro de 2004, *Saetti e Frediani*, C 235/02, Colect., p. I 1005, n.º 35).

43 Com efeito, não há justificação alguma para sujeitar às disposições da Directiva 75/442 bens, materiais ou matérias-primas que têm economicamente o valor de produtos, independentemente de qualquer transformação, e que, por si mesmos, estão sujeitos à legislação aplicável a estes produtos

(v. acórdão Palin Granit, já referido, n.º 35, e despacho Saetti e Frediani, já referido, n.º 35).

44 Todavia, tendo em conta a obrigação de interpretar de forma ampla o conceito de resíduos para limitar os inconvenientes ou prejuízos inerentes à sua natureza, o recurso a esta argumentação relativa aos subprodutos deve circunscrever-se às situações em que a reutilização de um bem, de um material ou de uma matéria prima não seja meramente eventual, mas certa, sem transformação prévia, e na continuidade do processo de produção (acórdão Palin Granit, já referido, n.º 36, e despacho Saetti e Frediani, já referido, n.º 36).

45 Com o critério que se baseia na natureza ou não de resíduo de produção de uma substância, o grau de probabilidade de reutilização dessa substância, sem operação de transformação prévia, constitui, portanto, um segundo critério pertinente para apreciar se essa substância é ou não um resíduo na acepção da Directiva 75/442. Se, para além da simples possibilidade de reutilizar essa substância, houver para o detentor um benefício económico em fazê-lo, a probabilidade de tal reutilização é forte. Nesse caso, a substância em questão não pode ser analisada como uma substância de que o detentor procura «se desfazer», devendo ser considerada como um autêntico produto (v. acórdão Palin Granit, já referido, n.º 37).

46 No processo principal, é patente que a substância em causa é obtida através do processo de refinação do petróleo.

47 Contudo, esta substância residual é susceptível de ser explorada comercialmente, em condições economicamente vantajosas, como o confirma o facto de ter sido objecto de uma transacção comercial e de cumprir as especificações do comprador, como sublinhado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

48 Por conseguinte, deve responder-se à primeira questão que uma substância com a em causa no processo principal, a saber, o fuelóleo pesado vendido como combustível, não é um resíduo na acepção da Directiva 75/442, dado que é explorada ou comercializada em condições economicamente vantajosas e pode ser efectivamente utilizada como combustível, sem necessidade de uma operação de transformação prévia.

Quanto à segunda questão

49 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se fuelóleo pesado, acidentalmente derramado no mar na sequência de um naufrágio, deve, nessas circunstâncias, ser qualificado de resíduo na acepção da categoria Q4 do anexo I da Directiva 75/442.

Observações apresentadas ao Tribunal

50 A autarquia de Mesquer, com quem os Governos francês e italiano e a Comissão, no essencial, concordam, entende que esses hidrocarbonetos, quando são derramados no mar e, por maioria de razão, se misturados com água e sedimentos, devem ser qualificados de resíduos, na acepção da Directiva 75/442.

51 As sociedades Total consideram que a mistura constituída por hidrocarbonetos, água e sedimentos do litoral só é um resíduo se houver uma obrigação de eliminação ou de aproveitamento dos hidrocarbonetos acidentalmente derramados, enquanto tais, e se estes estiverem inextricavelmente ligados à água e aos sedimentos.

52 O Governo belga defende que os produtos assim derramados no mar devem ser qualificados, não como resíduos, na acepção da Directiva 75/442, mas como hidrocarbonetos pesados, na acepção da convenção sobre responsabilidade civil e da convenção FIPOL. O Governo do Reino Unido, ao mesmo tempo que admite que esses hidrocarbonetos podem ser qualificados de resíduos, na acepção dessa directiva, considera desejável que o derrame acidental de hidrocarbonetos no mar apenas seja abrangido pelo âmbito da convenção sobre responsabilidade civil e da convenção FIPOL e, por conseguinte, que a Directiva 75/442 não se aplique nestas circunstâncias.

Resposta do Tribunal

53 A título preliminar, importa recordar que o anexo I da Directiva 75/442 propõe listas de substâncias e de objectos que podem ser qualificados como resíduos. Contudo, tem apenas carácter indicativo, dado que a qualificação como resíduo decorre, antes de mais, do comportamento do detentor e do significado da expressão «se desfazer» (v. acórdão de 7 de Setembro de 2004, Van de Walle e o., C-1/03, Colect., p. I-7613, n.º 42).

54 A circunstância de o anexo I da Directiva 75/442, com o título «Categorias de resíduos», referir no ponto Q4 as «[m]atérias acidentalmente derramadas, perdidas ou que sofreram qualquer outro incidente, incluindo quaisquer matérias, equipamentos, etc., contaminados na sequência do incidente em causa», constitui, assim, apenas um indício da inclusão dessas matérias no âmbito do conceito de resíduo. Por si só, não permite qualificar como resíduos os hidrocarbonetos acidentalmente derramados e que estão na origem da poluição das águas territoriais e, consecutivamente, do litoral de um Estado Membro (v., neste sentido, acórdão Van de Walle e o., já referido, n.º 43).

55 Nestas condições, há que analisar se o referido derramamento acidental de hidrocarbonetos constitui um acto através do qual o detentor se desfaz dos mesmos, na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442 (v., neste sentido, acórdão Van de Walle e o., já referido, n.º 44).

56 A este respeito, quando a substância ou o objecto em causa constituem um resíduo de produção, ou seja, um produto que não se pretendeu produzir como tal, com vista à sua utilização posterior, e que o detentor não pode reutilizar, sem transformação prévia, em condições economicamente vantajosas, devem os mesmos ser considerados um peso de que o detentor «se desfaz» (v. acórdão, já referidos, Palin Granit, n.ºs 32 a 37, e Van de Walle e o., n.º 46).

57 Relativamente a hidrocarbonetos acidentalmente derramados e que estão na origem da poluição de terras e de águas subterrâneas, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de declarar que não constituem um produto reutilizável, sem transformação prévia (v. acórdão Van de Walle e o., já referido, n.º 47).

58 Ora, esta conclusão também se impõe relativamente aos hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar e que estiveram na origem de uma poluição das águas territoriais e, consecutivamente, das costas de um Estado Membro.

59 Efectivamente, é certo que a exploração ou a comercialização desses hidrocarbonetos, derramados ou emulsionados na água, ou ainda misturados com sedimentos, é muito aleatória e até hipotética. Também é um facto que, mesmo admitindo que seja tecnicamente realizável, essa exploração ou comercialização pressuporia sempre operações de transformação prévias que, longe de serem economicamente vantajosas para o detentor de tais substâncias, constituiriam encargos financeiros significativos. Conclui-se que esses hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar devem ser considerados substâncias que o detentor não tinha a intenção de produzir e das quais «se desfaz», mesmo que involuntariamente, por ocasião do seu transporte, pelo que têm de ser qualificadas de resíduos, na acepção da Directiva 75/442 (v., neste sentido, acórdão Van de Walle e o., já referido, n.ºs 47 e 50).

60 Além disso, a aplicabilidade da referida directiva não é posta em causa pela circunstância de o derrame acidental de hidrocarbonetos ter ocorrido não no território terrestre de um Estado Membro mas sim na sua zona económica exclusiva.

61 Com efeito, sem que seja necessário apreciar a questão da aplicabilidade dessa directiva ao local do naufrágio, basta sublinhar que os hidrocarbonetos acidentalmente derramados andaram à deriva ao longo do litoral até darem à costa, acabando assim derramados no território desse Estado-Membro.

62 Donde se conclui que, nas circunstâncias do naufrágio do petroleiro em causa no processo principal, a Directiva 75/442 é aplicável *ratione loci*.

63 Por conseguinte, deve responder-se à segunda questão que os hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar na sequência de um naufrágio, que se encontram misturados na água e em sedimentos e que andaram à deriva ao longo do litoral de um Estado Membro até darem à costa, constituem resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442, uma vez que já não podem ser explorados nem comercializados sem que previamente se proceda a uma operação de transformação.

Quanto à terceira questão

64 Através da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, nas circunstâncias do naufrágio de um petroleiro, o produtor do fuelóleo pesado derramado no mar e/ou o vendedor desse fuelóleo e o afretador do navio que transportava essa substância podem ser obrigados a suportar os custos associados à eliminação dos resíduos assim gerados, quando a substância derramada no mar era transportada por um terceiro, no presente caso, um transportador marítimo

Observações apresentadas ao Tribunal

65 A autarquia de Mesquer considera que, no processo principal, para efeitos da aplicação do artigo 15.º da Directiva 75/442, tanto o produtor do fuelóleo pesado como o vendedor e o afretador do navio que transportava essa substância devem ser considerados, na acepção do artigo 1.º, alíneas b) e c), dessa directiva, produtores e detentores dos resíduos que resultaram do derrame dessa substância no mar.

66 Segundo as sociedades Total, em circunstâncias como as existentes no processo principal, o artigo 15.º da Directiva 75/442 não se aplica nem ao produtor do fuelóleo pesado, nem ao seu vendedor, nem ao afretador do navio que transportava essa substância, dado que esta, no momento em que se deu o acidente que a transformou em resíduos, estava a ser transportada por um terceiro. Por outro lado, esta disposição também não se aplica ao produtor do fuelóleo pesado, pelo simples motivo de este ser o produtor do produto que esteve na origem dos resíduos.

67 Na opinião do Governo francês, a que aderiram parcialmente o Governo italiano e a Comissão, o produtor do fuelóleo pesado e/ou o vendedor desse produto e o afretador do navio que transportava essa substância só podem ser considerados produtores e/ou detentores dos resíduos resultantes do derrame dessa substância no mar, caso o naufrágio do navio, que transformou a carga de fuelóleo pesado em resíduos, seja imputável a actuações susceptíveis de desencadear a sua responsabilidade. A Comissão acrescenta, porém, que o produtor de um produto como o fuelóleo pesado não pode, apenas devido a essa actividade, ser considerado «produtor» e/ou «detentor», na acepção do artigo 1.º, alíneas b) e c), da Directiva 75/442, dos resíduos gerados por esse produto por ocasião de um acidente ocorrido durante o transporte. Contudo, por força do disposto no artigo 15.º, segundo travessão, dessa directiva, é obrigado a suportar os custos da eliminação dos resíduos, enquanto «produtor do produto gerador dos resíduos».

68 Para o Governo belga, é de afastar a aplicação da Directiva 75/442 pelo facto de se aplicar a convenção sobre responsabilidade civil. Do mesmo modo, o Governo do Reino Unido considera que o Tribunal de Justiça não deve responder a esta questão, dado que o processo principal versa sobre questões de responsabilidade decorrentes de um derrame de fuelóleo no mar.

Resposta do Tribunal

69 Em circunstâncias como as do processo principal, atento o objectivo da Directiva 75/442 como recordado no seu terceiro considerando, o artigo 15.º, segundo travessão, dessa directiva prevê que, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, os custos da eliminação dos resíduos devem ser suportados pelos detentores anteriores ou pelo produtor do produto gerador dos resíduos.

70 Por força do artigo 8.º da Directiva 75/442, «qualquer detentor de resíduos» é obrigado quer a confiar a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público, ou a uma empresa que efectue as operações referidas no anexo II A ou II B da directiva, quer a proceder ele próprio ao respectivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na referida directiva (acórdão de 26 de Abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, Colect., p. I-3331, n.º 179).

71 Resulta das disposições referidas que a Directiva 75/442 distingue a realização material das operações de valorização ou de eliminação, que impõe a qualquer «detentor de resíduos», quer ele seja o produtor ou o possuidor dos mesmos, da assunção da responsabilidade financeira pelas referidas operações, que ela imputa, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, às entidades que deram origem aos resíduos, quer estas sejam detentoras ou anteriores detentoras dos mesmos, ou ainda produtoras do produto gerador dos resíduos (acórdão Van de Walle e o., já referido, n.º 58).

72 A este respeito, a aplicação do princípio do poluidor pagador, na acepção do artigo 174.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE e do artigo 15.º da Directiva 75/442, seria posta em causa se essas entidades que estiveram implicadas na produção dos resíduos pudessem escapar às suas obrigações financeiras, como as previstas na Directiva 75/442, quando está claramente demonstrada a origem dos hidrocarbonetos derramados no mar, embora involuntariamente, que estiveram na origem da poluição do território costeiro de um Estado Membro.

– Quanto aos conceitos de «detentor» e de «detentores anteriores»

73 O Tribunal entendeu, no que respeita a hidrocarbonetos acidentalmente derramados, provenientes de uma fuga nas instalações de armazenagem de uma estação de serviço, que tinham sido por esta adquiridos para as necessidades da sua exploração, que esses hidrocarbonetos estavam, efectivamente, na posse do gerente da estação de serviço. O Tribunal considerou assim que, nesse contexto, quem, para as necessidades da sua actividade, armazenava esses hidrocarbonetos quando se tornaram resíduos, pode ser considerado aquele que os «produziu», na acepção do artigo 1.º, alínea b), da Directiva 75/442. Com efeito, uma vez que, simultaneamente, é o possuidor e o produtor desses resíduos, o gerente dessa estação de serviço deve ser considerado o detentor dos resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea c), dessa directiva (v., neste sentido, acórdão Van de Walle e o., já referido, n.º 59).

74 Da mesma forma, quanto a hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar, importa sublinhar que o proprietário do navio que os transportava está, efectivamente, na posse dos mesmos, imediatamente antes de se tornarem resíduos. Nestas condições, o proprietário do referido navio pode, portanto, ser considerado como tendo produzido os referidos resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea b), da Directiva 75/442, e, a esse título, ser assim qualificado de «detentor», na acepção do artigo 1.º, alínea c), desta directiva.

75 Todavia, a referida directiva não exclui que, em determinadas situações, os custos da eliminação dos resíduos fiquem a cargo de um ou de vários detentores anteriores (acórdão Van de Walle e o., já referido, n.º 57).

– Quanto à determinação de quem deve suportar os custos da eliminação dos resíduos

76 No processo principal, a questão que se coloca é a de saber se quem vendeu a mercadoria ao destinatário final e, para esse efeito, afretou o navio que naufragou no mar também pode ser considerado «detentor», e a esse título «detentor anterior», dos resíduos assim derramados. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga se sobre se o produtor do produto que gerou esses resíduos também pode ser obrigado a suportar os custos da eliminação dos resíduos assim gerados.

77 A este respeito, o artigo 15.º da Directiva 75/442 dispõe que determinadas categorias de pessoas, no presente caso, os «detentores anteriores» ou o «produtor do produto gerador», podem, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, ser obrigadas a suportar os custos da eliminação dos resíduos. Assim, cabe lhes esta obrigação financeira devido ao facto de terem contribuído para a produção dos referidos resíduos e, eventualmente, para o risco de poluição daí resultante.

78 Por conseguinte, quanto aos hidrocarbonetos derramados acidentalmente no mar na sequência do naufrágio de um petroleiro, o órgão jurisdicional nacional pode considerar que o vendedor desses hidrocarbonetos e afretador do navio que os transportava «produziu resíduos», se esse órgão jurisdicional, face aos elementos que só ele está em condições de apreciar, chegar à conclusão de que esse vendedor/afretador contribuiu para o risco da ocorrência de poluição ocasionada por esse naufrágio, especialmente se não tomou medidas destinadas a prevenir esse acontecimento, como as relativas à escolha do navio. Nessas circunstâncias, o referido vendedor/afretador poderá ser considerado o detentor anterior dos resíduos, para efeitos da aplicação do artigo 15.º, segundo travessão, primeira parte, da Directiva 75/442.

79 Como foi recordado no n.º 69 do presente acórdão, nas circunstâncias do processo principal, o artigo 15.º, segundo travessão, da Directiva 75/442 prevê, através da utilização da conjunção «ou», que os custos da eliminação dos resíduos devem ser suportados pelos «detentores anteriores» ou pelo «produtor do produto gerador» dos resíduos em questão.

80 A este propósito, em conformidade com o disposto no artigo 249.º CE, os Estados Membros destinatários da Directiva 75/442, embora sejam competentes quanto à forma e aos meios, estão vinculados quanto ao resultado a alcançar em termos de assunção do encargo financeiro dos custos ligados à eliminação dos resíduos. Por conseguinte, são obrigados a assegurar se de que o seu ordenamento jurídico nacional permite a imputação dos referidos custos aos detentores anteriores ou ao produtor do produto gerador dos resíduos.

81 Como a advogada geral referiu no n.º 135 das suas conclusões, o artigo 15.º da Directiva 75/442 não se opõe a que os Estados Membros prevejam, ao abrigo de compromissos internacionais assumidos na matéria, como a convenção sobre responsabilidade civil e a convenção FIPOL, que o proprietário do navio e o seu afretador só respondam pelos prejuízos causados pelo derrame de hidrocarbonetos no mar, até ao limite dos montantes definidos em função da arqueação do navio e/ou em circunstâncias particulares decorrentes da sua conduta negligente. Esta disposição também não se opõe a que, em aplicação dos referidos compromissos internacionais, um fundo internacional, como o FIPOL, com recursos limitados para cada sinistro, assumia, em vez dos «detentores», na acepção do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 75/442, os custos associados à eliminação dos resíduos resultantes de hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar.

82 Todavia, caso se verifique que os custos associados à eliminação dos resíduos gerados pelo derrame acidental de hidrocarbonetos no mar não são assumidos pelo referido fundo ou não o podem ser devido ao esgotamento do limite da indemnização previsto para esse sinistro e que, por força das limitações e/ou das isenções de responsabilidade previstas, o direito nacional de um Estado Membro, incluindo o direito resultante das convenções internacionais, obsta a que esses custos sejam suportados pelo proprietário do navio e/ou pelo seu afretador, embora estes sejam considerados «detentores» na acepção do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 75/442, esse direito nacional deverá então permitir, para assegurar uma transposição conforme do artigo 15.º da directiva, que os referidos custos sejam suportados pelo produtor do produto gerador dos resíduos assim derramados. No entanto, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, esse produtor só pode ser obrigado a suportar esses custos se, devido à sua actividade, contribuiu para o risco de ocorrência da poluição ocasionada pelo naufrágio do navio.

83 A este respeito, a obrigação de um Estado Membro adoptar todas as medidas necessárias para alcançar o resultado imposto por uma directiva é uma obrigação vinculativa imposta pelo artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE e pela própria directiva. Esta obrigação de tomar todas as medidas gerais ou especiais é imposta a todas as autoridades dos Estados Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, os órgãos jurisdicionais (v. acórdãos de 13 de Novembro de 1990, *Marleasing*, C-106/89, *Colect.*, p. I-4135, n.º 8, e *Inter-Environnement Wallonie*, já referido, n.º 40).

84 Daqui resulta que, ao aplicar o direito nacional, quer se trate de disposições anteriores ou posteriores à directiva ou de disposições resultantes de convenções internacionais subscritas pelo Estado Membro, o órgão jurisdicional nacional chamado a interpretá-lo é obrigado a fazê-lo, na

medida do possível, à luz do texto e da finalidade da directiva, para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir desta forma o artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE (v., neste sentido, acórdão *Marleasing*, já referido, n.º 8).

85 Além disso, contrariamente ao que as sociedades *Total* sustentaram na audiência, a Comunidade não está vinculada pela convenção sobre responsabilidade civil pela convenção FIPOL. Com efeito, por um lado, a Comunidade não aderiu aos referidos instrumentos internacionais e, por outro, não se pode considerar que substituiu os seus Estados Membros, quanto mais não seja porque nem todos são parte nas referidas convenções (v., por analogia, acórdãos de 14 de Julho de 1994, *Peralta*, C-379/92, *Colect.*, p. I-3453, n.º 16; e de 3 de Junho de 2008, *Intertanko e o.*, C-308/06, ainda não publicado na *Colectânea*, n.º 47), nem que está indirectamente vinculada pelas referidas convenções por força do artigo 235.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em Montego Bay, em 10 de Dezembro de 1982, que entrou em vigor em 16 de Dezembro de 1994, e aprovada pela Decisão 98/392/CE do Conselho de 23 de Março de 1998 (JO L 179, p. 1), disposição esta cujo n.º 3 se limita, como o Governo francês sublinhou na audiência, a estabelecer uma obrigação geral de cooperação entre as partes na referida convenção.

86 Além disso, relativamente à Decisão 2004/246, que autoriza os Estados Membros a assinar ou a ratificar, no interesse da Comunidade, o protocolo de 2003 à convenção FIPOL, ou a aderir a esse instrumento, basta assinalar que a referida decisão e o referido protocolo de 2003 não são aplicáveis aos factos em causa no processo principal.

87 É verdade que a Directiva 2004/35 prevê expressamente, no artigo 4.º, n.º 2, que não se aplica a incidentes ou a actividades relativamente às quais a responsabilidade ou a compensação sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação de um dos instrumentos internacionais enumerados no seu anexo IV, que refere a convenção sobre responsabilidade civil e a convenção FIPOL. Com efeito, o legislador comunitário, como é referido no décimo considerando dessa directiva, considerou necessário deverem ser expressamente tidas em conta as convenções internacionais pertinentes que regulem de forma mais abrangente e rigorosa o exercício de quaisquer actividades incluídas no âmbito dessa directiva.

88 Contudo, importa reconhecer que a Directiva 75/442 não contém uma disposição análoga, mesmo na versão codificada resultante da Directiva 2006/12.

89 Atentas as considerações que precedem, deve responder-se à terceira questão que, para efeitos da aplicação do artigo 15.º da Directiva 75/442 ao derrame acidental de hidrocarbonetos no mar, que está na origem da poluição da costa de um Estado Membro:

– o órgão jurisdicional nacional pode considerar que o vendedor desses hidrocarbonetos e afretador do navio que os transportava é o produtor desses resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea b), da Directiva 75/442, e, ao proceder deste modo, também o «detentor anterior», para efeitos da aplicação do artigo 15.º, segundo travessão, primeira parte, dessa directiva, se esse órgão jurisdicional, face aos elementos que só ele está em condições de apreciar, chegar à conclusão de que esse vendedor afretador contribuiu para o risco de ocorrência da poluição ocasionada por esse naufrágio, especialmente se não tomou as medidas destinadas a prevenir esse acontecimento, como as relativas à escolha do navio;

– caso se verifique que os custos associados à eliminação dos resíduos gerados pelo derrame acidental de hidrocarbonetos no mar não são assumidos pelo FIPOL ou não o podem ser devido ao esgotamento do limite de indemnização previsto para esse sinistro e que, por força das limitações e/ou das isenções de responsabilidade previstas, o direito nacional de um Estado Membro, incluindo o direito resultante das convenções internacionais, obsta a que esses custos sejam suportados pelo proprietário do navio e/ou pelo seu afretador, embora estes sejam considerados «detentores» na acepção do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 75/442, esse direito nacional deverá então permitir, para assegurar uma transposição conforme do artigo 15.º dessa directiva, que os referidos custos sejam suportados pelo produtor do produto gerador dos resíduos assim derramados. No entanto, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, esse produtor só pode ser obrigado a suportar esses custos se, devido à sua actividade, contribuiu para o risco de ocorrência da poluição ocasionada pelo naufrágio do navio.

Quanto às despesas

90 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) Uma substância como a que está em causa no processo principal, a saber, o fuelóleo pesado vendido como combustível, não é um resíduo na acepção da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, alterada pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996, dado que é explorada ou comercializada em condições economicamente vantajosas e pode ser efectivamente utilizada como combustível, sem necessidade de uma operação de transformação prévia.

2) Os hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar na sequência de um naufrágio, que se encontram misturados na água e em sedimentos e que andaram à deriva ao longo do litoral de um Estado Membro até darem à costa, constituem resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442, alterada pela Decisão 96/350, uma vez que já não podem ser explorados nem comercializados sem que previamente se proceda a uma operação de transformação.

3) Para efeitos da aplicação do artigo 15.º da Directiva 75/442, alterada pela Decisão 96/350, ao derrame acidental de hidrocarbonetos no mar, que está na origem da poluição da costa de um Estado Membro:

– o órgão jurisdicional nacional pode considerar que o vendedor desses hidrocarbonetos e afretador do navio que os transportava é o produtor desses resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea b), da Directiva 75/442, alterada pela Decisão 96/350, e, ao proceder deste modo, também o «detentor anterior», para efeitos da aplicação do artigo 15.º, segundo travessão, primeira parte, dessa directiva, se esse órgão jurisdicional, face aos elementos que só ele está em condições de apreciar, chegar à conclusão de que esse vendedor afretador contribuiu para o risco de ocorrência da poluição ocasionada por esse naufrágio, especialmente se não tomou as medidas destinadas a prevenir esse acontecimento, como as relativas à escolha do navio;

– caso se verifique que os custos associados à eliminação dos resíduos gerados pelo derrame acidental de hidrocarbonetos no mar não são assumidos pelo Fundo Internacional para compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos ou não o podem ser devido ao esgotamento do limite de indemnização previsto para esse sinistro e que, por força das limitações e/ou das isenções de responsabilidade previstas, o direito nacional de um Estado Membro, incluindo o direito resultante das convenções internacionais, obsta a que esses custos sejam suportados pelo proprietário do navio e/ou pelo seu afretador, embora estes sejam considerados «detentores» na acepção do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 75/442, alterada pela Decisão 96/350, esse direito nacional deverá então permitir, para assegurar uma transposição conforme do artigo 15.º dessa directiva, que os referidos custos sejam suportados pelo produtor do produto gerador dos resíduos assim derramados. No entanto, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, esse produtor só pode ser obrigado a suportar esses custos se, devido à sua actividade, contribuiu para o risco de ocorrência da poluição ocasionada pelo naufrágio do navio.

* Língua do processo: francês.

Poluição marinha, hidrocarbonetos e resíduos (O caso do Erika no TJCE)

1 – À jurisprudência relativa à indemnização por danos causados por poluição marítima devida ao derramamento no mar de hidrocarbonetos a partir de navios¹, veio, não há muito, juntar-se uma nova decisão: o acórdão de 24 de Junho de 2008 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)². Creio que essa decisão é susceptível de influenciar a aplicação judiciária da disciplina jurídica-internacional do que poderá denominar-se de *sistema indemnizatório CLC/92-Fipol*³. Que assim é, prova-o o acórdão da 3.^a secção civil, de 17 de Dezembro de 2008, da Cour de Cassation francesa (CCass)⁴ que ordenou, revogando a anterior decisão da Cour d'Appel de Rennes, a remessa do processo à Cour d'Appel de Bordeaux para novo julgamento que tivesse em atenção a decisão do aresto do TJCE. Justifica-se, pois, passar em revista as soluções desse aresto, de modo a avaliar o seu impacto no referido sistema ressarcitório e, não menos importante, no direito do ambiente.

Recorde-se o factualismo presente ao aresto do TJCE. A 12 de Dezembro de 1999, o navio-tanque *Erika*, atingido por um forte temporal ao largo da costa da Bretanha, partiu-se em dois derramando cerca de 19.800 toneladas de hidrocarbonetos que poluíram cerca de 450 quilómetros de costas⁵. As vítimas foram indemnizadas ao abrigo do sistema indemnizatório *CLC/92/Fipol*. Porém, uma delas – a *Commune de Mesquer* – considerando que esse sistema não reparara todos os danos por si sofridos propôs contra “Total France, S.A.” e “Total International Ltd”, uma acção pedindo que as mesmas fossem condenadas *in solidum* a pagar as despesas que suportara com a limpeza e despoluição do território

¹ Essa jurisprudência, hoje abundante, formou-se a partir de incidentes com navios-tanque causadores de catástrofes ambientais, como v.g. os sinistros com o *Torrey Canyon* (1967), com o *Amoco Cadiz* (1978) com o *Exxon Valdez* (1989) e mais recentemente, com o *Erika* (1999) – de que aqui nos ocupamos – ou com o *Prestige* (2000). Em Portugal deve assinalar-se o caso do *Marão* (1989) decidido pelo acórdão de 20 de Outubro de 1994 do Tribunal da Relação de Lisboa, Colectânea de Jurisprudência, Ano XIX, Tomo IV, págs. 125 e segts, passim; Sobre esta decisão cfr. JORGE SINDE MONTEIRO, *A Protecção dos Interesses Económicos na responsabilidade civil por dano ambiental*, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente Presente e Futuro*, Stvda Jurídica, 81, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, págs. 139 e segts., passim. Também me ocupei deste importante acórdão no meu *Poluição Marítima e Responsabilidade Civil*, Almedina, Coimbra, 2007, pág. 61.

² *Commune de Masquer v. Total et Total France*; Proc. N.º188/07, acórdão de 24 de Junho de 2008; Journal officiel de l'Union Européenne de 15.8.2008; texto não oficial do aresto em <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do>.

³ O que denomino pelas expressões *sistema indemnizatório, CLC/-Fipol ou sistema de Londres* é constituído por duas convenções internacionais, Convenção Internacional sobre a responsabilidade civil pelos prejuízos causados por hidrocarbonetos, aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 40/2001, de 21 de Setembro, Diário da República n.º 226/2001 Série I-A de 28 de Setembro de 2001 (CLC/92); Convenção Internacional para o estabelecimento de um Fundo Internacional para a compensação pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, versão de 1992, aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 38/2001, de 28 de Setembro, Diário da República n.º 223/2001 Série I-A de 25 de Setembro de 2001 (Fipol). Com as referidas designações, reconhece-se tão só a vocação das convenções *CLC* e *Fipol* para uma aplicação conjunta, aliás, expressamente desejada pelos autores das convenções. De facto, na obtenção de acordo sobre os traços definitórios da anterior versão (1969) de que a CLC/92 é uma versão actualizada, foi determinante a aceitação da criação de um *Fundo* que pudesse aumentar os tectos ressarcitórios das indemnizações a pagar aos lesados em caso de acidentes – derramamentos no mar de hidrocarbonetos a partir de navios – que dessem lugar a somas que os meios proporcionados pela CLC/92 não conseguissem suportar. O Fipol encontra-se, pois, genética e funcionalmente ligado à CLC. Daí, ao longo deste texto, o uso da expressão *sistema indemnizatório CLC/92-Fipol*; Sobre toda esta temática, cfr., MICHAEL M' GONIGLE e MARK ZACHER, *Pollution, Politics, and International Law, Tankers at Sea*, University of California Press, 1979, pág. 173. Haverá oportunidade de, mais adiante, descrever as características mais salientes do *sistema indemnizatório CLC/92-Fipol*.

⁴ Publicado em <http://www.courdecassation.fr/jurisprudence/2/troisiemechambrecivile572/>

⁵ Informações disponíveis em <http://fr.iopcfund.org/erika.htm>.

comunal. As duas sociedades referidas eram, respectivamente, a vendedora e a dona da carga transportada no *Erika* derramada no mar. Os fundamentos jurídicos do pedido eram constituídos pela lei francesa sobre resíduos que introduzira a directiva 775/442/CE e pelo disposto na alínea 1 do artigo 1384 do Código Civil francês⁶.

Em 1.^a instância o Tribunal de Saint Nazaire absolveu as rés. Em recurso, a questão foi objecto de novo exame pela Cour d'Appel de Rennes que por aresto de 13 de Fevereiro de 2002, confirmou a decisão recorrida⁷. Nesta o tribunal de recurso defendeu que o fuelóleo pesado n.º 2 não é um resíduo, antes um produto cujo destino desde o início "...era a utilização directa como combustível para necessidades de produção eléctrica". Quanto a saber se teria havido culpa na guarda de um produto perigoso, dando lugar à violação do disposto no artigo 1384/1 do Code Civil, o tribunal, muito simplesmente constatou que "...o fuelóleo não desempenhou qualquer papel nos acontecimentos de mar". Perante esta decisão a *Commune de Masquer* interpôs recurso para a CCass que, em reenvio prejudicial, solicitou ao TJCE que se pronunciasse sobre três questões. Antes de as enumerar convém saber quais as razões factuais que explicam as perguntas da CCass. A Cour d'Appel mantivera-se nos estritos limites do *sistema CLC/Fipol* recusando-se a ver nos hidrocarbonetos derramados resíduos. Daí decorria a possibilidade da *Commune de Masquer* não ser indemnizada de todos os danos que sofrera, dada a insuficiência de meios desse sistema. Coincidisse o valor da compensação recebida pela autora ao abrigo do *sistema de Londres* com o montante dos danos sofridos pela autora nunca a questão teria surgido. Perante essa circunstância, o único meio de ultrapassar os constrangimentos aludidos do *sistema CLC-92/Fipol* seria encarar o assunto sob diferente prisma de modo a permitir elevar as indemnizações a arbitrar aos lesados. Uma visão alternativa – de que a disciplina comunitária sobre resíduos é exemplo – possibilitaria demandar outros responsáveis, não susceptíveis de o ser no *sistema CLC/Fipol*. Embora o debate no TJCE girasse em torno da possibilidade de fazer caber no conceito de *resíduo*, tal como elaborado na normativa comunitária, os hidrocarbonetos misturados com água e sedimentos, creio não ser essa a questão fulcral. Julgo, antes, que, mesmo que apenas subliminarmente, os intervenientes no processo conheciam a insuficiência do regime do dito *sistema CLC/Fipol* no que tem a ver com os meios materiais para suportar as indemnizações. Esse facto acabou por trazer para o debate a Directiva 75/442. Suscitando-se, porém, dúvidas na sua interpretação, a CCass submeteu à apreciação do TJCE as três seguintes questões:

- 1) O fuelóleo pesado, produto resultante de um processo de refinação, de acordo com as especificações do utilizador, destinado pelo produtor a ser vendido como combustível e mencionado na Directiva 68/414 [...] pode ser qualificado de resíduo, na acepção do artigo 1.º da Directiva 75/442⁸ [...] codificada pela Directiva 2006/12 [...]?

⁶ Este preceito regula a responsabilidade civil de quem está obrigado à guarda das coisas. Dispõe o seguinte: "On est responsable non-seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde". A jurisprudência francesa considera este preceito aplicável a navios. Contudo, dado que a França é parte na CLC/92, que exclui o afretador do navio das entidades responsáveis pelos danos, penso que este preceito era inaplicável ao caso do *Erika* caso julgado nos tribunais de Estados – caso da França – aderentes ao *sistema CLC/Fipol*.

⁷ Deuxième Chambre Comm, ARRET N° 70, R. G : 00/08026; COMMUNE DE MESQUER C/S.A. TOTAL RAFFINAGE DISTRIBUTION Société TOTAL INTERNATIONAL LTD

⁸ Segundo o texto oficial francês que segui porque o pedido de decisão prejudicial foi apresentado pela Cour de Cassation francesa, "une cargaison de filoul lourd, transportée para un navire et accidentellement déversée dans la mer constitue-t-elle par elle même. ou du fait de son mélange à l'eau et à des sédiments, un déchet au sens ad la rubrique Q 4 de l'annexe I de la directive 2006/12/CE?"; JO, [FR] 9.6.2007.

2) Uma carga de fuelóleo pesado, transportada por um navio e acidentalmente derramada no mar, constitui, em si mesma ou em virtude da sua mistura com água e sedimentos, um resíduo na acepção [da categoria] Q4 do anexo I da Directiva 2006/12 [...]?

3) Em caso de resposta negativa à primeira questão e positiva à segunda, o produtor do fuelóleo pesado (Total raffinage [distribution]) e/ou o vendedor e afretador (Total international Ltd) podem ser considerados, na acepção do artigo 1.º, alíneas b) e c), da Directiva 2006/12 [...] e para efeitos da aplicação do artigo 15.º da mesma directiva, produtores e/ou detentores do resíduo, apesar de, no momento do acidente que o transformou em resíduo, o produto ser transportado por um terceiro [no presente caso, um transportador marítimo]?

A razão de ser das perguntas colocadas ao TJCE decorre em boa medida do quadro fáctico presente no caso do *Erika*. Os acidentes habituais com petroleiros, situação típica que os autores iniciais da Convenção de 1992 tinham em mente na sua redacção, caracterizam-se por um derramamento de hidrocarbonetos que, escapando do navio, contaminam o mar e a sua orla costeira não perdendo a sua natureza própria e específica de hidrocarbonetos líquidos, mesmo no momento da contaminação. No caso do *Erika*, porém, os hidrocarbonetos ainda no mar e antes de atingir as praias, fundiram-se de modo inextricável com sedimentos arenosos, produzindo um produto misto assimilável a um resíduo. Assim, podia pôr-se a questão de saber se, após esse processo químico natural, a disciplina jurídica da indemnização ainda seria a dos hidrocarbonetos ou se não se justificaria antes colocar o problema da indemnização em sede de resíduos. O que precede permite avaliar o impacto da opção por um ou por outro dos regimes potencialmente aplicáveis. Direi, antecipando o que se segue, que o TJCE preconizou a aplicação simultânea dos dois regimes ou seja, o sistema de Londres complementado, quando e se isso se tornar necessário, para obter o integral ressarcimento integral dos danos, com a normativa comunitária sobre resíduos.

2 – Vejamos, pois, as respostas dadas pelo TJCE às questões prejudiciais que lhe haviam sido suscitadas pela CCass. A primeira e a segunda respostas às questões prejudiciais, como que se complementam ainda que a mesma tenha recebido uma resposta negativa e a segunda uma resposta afirmativa. De facto, após na 1.ª resposta se dizer que o “... fuelóleo pesado vendido como combustível não é um resíduo”, logo na 2.ª resposta o tribunal precisa essa sua resposta dizendo que, “Os hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar na sequência de um naufrágio, que se encontram misturados na água e em sedimentos e que andaram à deriva ao longo do litoral de um Estado-membro até darem à costa, constituem resíduos...”. Nestas respostas nada há que, verdadeiramente, possa considerar-se novo relativamente à disciplina do *sistema ressarcitório CLC/FIPOL*, a cujas convenções o TJCE, aliás, alude ao ocupar-se do modo como devem ser articuladas no que poderá designar-se, *latu sensu*, o sistema ressarcitório de dano ecológico que procura reconstruir, no espaço europeu.

A resposta dada à terceira questão preliminar pode ser dividida em duas partes complementares entre si. Na primeira, o tribunal nota que o juiz nacional pode considerar o vendedor e afretador do navio transportador como produtor dos ditos resíduos, no sentido do artigo 1.º, alínea b) da directiva 75/442, tal como modificada pela decisão 96/350. Ao fazê-lo, o juiz nacional pode considerar que o vendedor-afretador o fez na qualidade de

º O outro pedido de decisão prejudicial pretendia saber se, “...le producteur du fioul (...) et/ou le vendeur et affrèteur (...) Peuvent ils être considérées au sens des articles 1er, sous b) et c) de la directive 2006/12/Ce et pour l’application de l’article 15 de la même directive comme producteur et/ou détenteur du déchet alors qu’au moment de l’accident qui l’a transformé au déchet le produit était transporté par un tiers?”; JO, [FR] 9.6.2007.

detentor anterior, para fins da aplicação da primeira parte da alínea segunda do artigo 15 dessa directiva, se concluir que contribuiu para o risco da ocorrência da poluição ocasionada pelo naufrágio, em especial se o mesmo omitiu as medidas visando a prevenção de um tal evento, tais como, v.g., as respeitantes à escolha do petroleiro¹⁰. O efeito prático do raciocínio judicial indicado é, conseqüentemente, o de tornar aplicável ao caso do *Erika* o artigo 15.º/alínea b) da directiva 75/442, disposição segundo a qual os custos da eliminação dos resíduos devem ser suportados, “Pelos detentores anteriores ou pelo produtor do produto gerador dos resíduos”. Na segunda parte da resposta, o tribunal complementa o alcance da doutrina enunciada na primeira parte. Uma vez situada a questão em sede de *resíduos* o recurso a esse regime obedece a três requisitos:

(a) Os custos ligados à eliminação dos resíduos gerados por um derramamento acidental de hidrocarbonetos no mar não serem suportados pelo Fipol, (b) Os tectos ressarcitórios do Fipol terem sido atingidos e (c) estar presente uma situação de exoneração legal, provinda de convenções internacionais que impedem a responsabilização do proprietário ou do afretador. Segundo o TJCE, nestas situações o direito nacional deverá permitir, para assegurar a transposição do artigo 15 da directiva 754/442, que “...os ditos custos sejam suportados pelo *produtor do produto gerador dos resíduos derramados*”¹¹. Estas três condições, por sua vez estão sujeitas a duas ressalvas. (a) A responsabilidade civil do produtor dos resíduos – a dever ser aferida à luz do princípio poluidor-pagador – terá de estar ligada a uma actuação sua que tenha contribuído para o risco de poluição.

(b) A segunda ressalva complementa a primeira pois o efeito jurídico da presunção de responsabilidade do produtor dos resíduos é de inverter o ónus da prova. Porém, regendo-se a apreciação do *risco criado pelo produtor*, segundo o tribunal, pelo regra *poluidor-pagador*, serão aplicadas as regras relativas a este último princípio.

3 – Perpassa nesta decisão a intenção de alargar os meios materiais colocados à disposição do lesado através do aumento do número de potenciais responsáveis perante o mesmo. Deste modo, fortalece a posição de quem pretende concretizar a reparação dos danos que lhe forem causados por poluição marítima por hidrocarbonetos provindos de navios. Não se trata tanto de pôr em causa o sistema de Londres mas antes de, indo para além dele, admitir accionar outros potenciais responsáveis cíveis. De facto, mais do que pretender pôr em causa esse sistema, quer admitir outras formas de indemnizar¹², que complementem os meios do Fipol. Que é de uma lógica de *complementaridade* que se trata decorre da passagem do acórdão em que este afirma que o direito nacional deverá permitir, para assegurar a transposição do artigo 15 da directiva 754/442, que “...os ditos custos sejam suportados pelo *produtor do produto gerador dos resíduos derramados*” (*producteur du produit générateur des déchets ainsi répandus*) se não conseguir obter o ressarcimento de todos os danos que tiver sofrido. De acordo com as alíneas b) e c) do artigo 1.º da directiva consideram-se, respectivamente, *produtor* (a) aquele cuja actividade

¹⁰ Transcreve-se o texto completo na língua francesa, língua oficial, «...le juge national peut considérer le vendeur de ces hydrocarbures et affrèteur du navire les transportant comme producteur des dits déchets, au sens de l’article 1er, sous b), de la directive 75/442, telle que modifiée par la décision 96/350 et ce faisant, comme «détenteur antérieur» aux fins de l’application de l’article 15, second tiret, première partie, de cette directive si ce juge, au vu des éléments qui lui seul est à même d’apprécier, aboutit à conclusion que ce vendeur-affrèteur a contribué au risque de la survenance de la pollution occasionnée par ce naufrage, en particulier s’il s’est abstenu de prendre les mesures visant à prévenir un tel événement telles celles concernant le choix du navire».

¹¹ No texto francês escreve-se : “...que les dits coûts soient supportées par le producteur du produit générateur des déchets ainsi répandus”.

¹² Em abono da verdade não pode, contudo, excluir-se que o posicionamento do TJCE, em certa medida seja condicionado pelo modo pelo qual as questões prejudiciais lhe são colocadas. De qualquer modo o aresto aceita a possibilidade das partes escolherem, para além da normativa internacional, qualquer outro título de aquisição, designadamente o do direito interno.

produza resíduos ou quem efectue operações de pré-tratamento que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos e *detentor* (b) o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse. Em face destas definições o Tribunal de Justiça defendeu ser possível “...considerar que o vendedor desses hidrocarbonetos e afretador do navio que os transportava é o produtor desses resíduos, na acepção do artigo 1.º, da Directiva 75/442, alterada pela Decisão 96/350, e, ao proceder deste modo, também o «detentor anterior», para efeitos da aplicação do artigo 15.º, segundo travessão, primeira parte, dessa directiva, se esse órgão jurisdicional, face aos elementos que só ele está em condições de apreciar, chegar á conclusão ocasionada por esse naufrágio, especialmente se não tomou as medidas destinada a prevenir esse acontecimento, com as relativas á escolha do navio”.

Isto significa que o afretador, v.g., embora insusceptível de ser accionado como tal – por não permitido ao abrigo da regra da *canalização*¹³ – fundamental no sistema CLC/Fipol – já o pode ser enquanto “detentor anterior”. Foi, justamente, tendo presente essa eventualidade e considerando o impedimento referido, lias aceite pelo tribunal – que este equacionou a eventual responsabilidade do produtor dos hidrocarbonetos – se encarados como resíduos – na produção dos danos causados.

Nesses casos [quando por efeito da aplicação da Convenção do Fipol, não for possível demandar o proprietário do navio ou afretador], o acórdão entende que o direito nacional deverá permitir que os ditos custos sejam suportados pelo produtor do produto gerador dos resíduos (*le producteur du produit générateur des déchets*) derramados. Sem embargo desta passagem não ser clara, julgo que um dos seus possíveis objectivos é o de permitir accionar o produtor e o afretador do navio afastando assim, de um modo inovador a lógica do *princípio da canalização*, própria das convenções marítima e, como tal central na CLC/92 (artigo III/4). De facto, a lógica dos resíduos é a única que está presente no acórdão do TJCE como mostra a expressão *producteur du produit générateur des déchets*, que carece de qualquer sentido fora do quadro jurídico dos resíduos terrestres em que o incidente do *Erika* foi situado no TJCE.

Os magistrados do Tribunal de Justiça retiraram a dita expressão do artigo 15.º da directiva 75/442/CEE que responsabiliza, “...o produtor do produto gerador dos resíduos”. Penso, contudo, o tribunal não levou até ás suas últimas consequências as premissas de que parte. A alínea b) do artigo 1.º, da mesma directiva define como produtor qualquer pessoa cuja actividade produza ou possa produzir resíduos (produtor inicial) e ou qualquer pessoa que efectue operações de pré-tratamento, de mistura ou outras que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos. Esta redacção, não exclui a refinagem de ramas de petróleo. De facto, esta actividade pode compreender a produção de resíduos ou operações de pré-tratamento de mistura ou outras que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos. Neste caso – sobretudo na pura lógica do aresto – isso releva em termos de obrigação indemnizatória do produtor do produto, se a refinagem – ou actividades conexas – tiverem contribuído para o risco, ou seu agravamento, de aparecimento da poluição causada pelo naufrágio do navio [*pollution occasionnée par le naufrage du navire*]. Dizer que é através do direito nacional que deve ser assegurada a responsabilização do “produtor do produto gerador dos resíduos” não é contraditório com o facto do acórdão admitir que o direito comunitário deva, nos casos que indica, ceder perante as convenções internacionais e aceitar as exonerações legais nelas contidas. De facto, por um lado o direito, nomeadamente comunitário dos resíduos terrestres move-se numa esfera jurídica diversa da das convenções marítimas

¹³ Cfr. infra, n.º 5, (i)

potencialmente aplicáveis (Marpol, CLC, Fipol, Fundo Complementar, HNS Convention etc.). Por outro lado, mais do que uma cedência, trata-se, sobretudo de uma relação de complementaridade e apenas nos casos em que a mesma se torna necessária em função da necessidade de assegurar a concretização do princípio da indemnização integral dos danos. Mesmo que só implicitamente, a opção do TJCE de encarar, a partir da normativa comunitária em matéria de resíduos, o *sistema de Londres* como uma realidade susceptível de não assegurar o ressarcimento integral do dano, afecta os casos em que as indemnizações sejam insuficientes. Sempre que isto suceda, *caso da Commune de Masquer* a soma compensatória deverá ser complementada. A rápida apresentação do aresto leva-nos à seguinte interrogação: qual o seu contributo para assegurar uma melhor e mais efectiva protecção dos bens ambientais? Posta assim a questão, direi que há duas facetas a ter em conta. Em primeiro lugar, a *afirmação do princípio do poluidor-pagador* como instância reguladora a ter em conta no plano normativo. Outrossim, a *aceitação da possibilidade dos lesados optarem pelo título jurídico* que entendam para acautelar os seus direitos, deste modo enfraquecendo a pura lógica da *canalização*.

4 – Mesmo que a expressão *poluidor-pagador* apareça no aresto de forma algo subalternizada a referência a esse princípio, só por si, merece ser assinalada. Na verdade, traduz a manifestação plena, no plano da poluição marinha por hidrocarbonetos, de preocupações que não sendo desconhecidas no *sistema CLC/Fipol* só se manifestavam nele de modo excessivamente discreto. O quadro em que o TJCE apela à regra em causa provem do facto do aresto configurar a eventualidade da soma concedida ao abrigo do sistema *CLC-92/Fipol*, pelos vários motivos que de modo hipotético admite, não assegurar o integral ressarcimento dos danos sofridos pelo lesado, situação que rejeita. Em pano de fundo dessa recusa afirma o *direito a uma indemnização integral dos danos* do lesado que resultem da poluição por só assim se obter a consagração prática da regra *polluter-pays*.

Neste enunciado de princípios o tribunal tinha diante o caso de um lesado, a *Commune de Masquer*, que embora ressarcida não o fora totalmente, justamente por falta de meios por parte do Fipol. Tendo a referida comunidade sofrido danos, “...correspondant à diverses dépenses de *nettoyage du littoral* consécutives au naufrage du navire ERIKA”¹⁴ (itálicos meus), não se antolha duvidoso de que estivessem presentes danos ambientais. A, apenas parcial, indemnização recebida levou pois à afirmação judicial da necessidade de ter presente o mencionado princípio cujo conteúdo não é precisado pelo TJCE. Ora, a verdade é que a expressão *poluidor-pagador* não é inequívoca. Não se vendo na decisão do TJCE qual o sentido que o tribunal lhe pretendia atribuir o intérprete terá de o reconstituir. Como ponto de partida dessa tarefa de reconstrução, admito a razoabilidade da ideia de que o TJCE tinha em vista uma noção jurídica¹⁵. Assim, tendo referido no aresto¹⁶ – entre a legislação aplicável a este tipo de questões – as convenções relativas à CLC-92 e ao Fipol, penso ser admissível admitir que deverá tratar-se de uma noção jurídica do princípio que seja harmonizável com as mesmas. Estas convenções internacionais têm como traços fundamentais consagrarem a *responsabilidade por actividades perigosas por*

¹⁴ Sem embargo de estar fora de questão ter havido danos em bens ambientais, a verdade é que terá de aceitar-se como algo vaga a expressão “*nettoyage du littoral*”. Seria preferível dizer que bens do ambiente foram atingidos, designadamente, se costas, praias, fauna, flora, em suma elementos que integram o ambiente marinho.

¹⁵ Afirmada pela primeira vez em sede de poluição transfronteiriça na arbitragem *Trail Smelter de 1941*, só muito mais tarde foi retomada pela OCDE; sobre esta arbitragem, cfr. KEVIN MADERS, *Trail Smelter Arbitration*, in: R. BERNHARDT ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Volume IV, (2000), p. 900; segundo MARIA ALEXANDRA DE SOUSA ARAGÃO, “...como o prova a sua história, o PPP tem as suas raízes ideológicas na Economia e não no Direito”, *O princípio do Poluidor Pagador, Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*, Studia Iuridica 23, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra 1997, pág. 61.

¹⁶ Acórdão do TJCE citado, n.º s 3, 4 e 5, respectivamente.

parte do proprietário do navio e, ao mesmo tempo, admitirem, por um lado, restrições ao número de lesantes susceptíveis de serem accionáveis em juízo e, por outro lado, conhecerem exclusões e exonerações aos danos pagos, salva a hipótese de negligência na sua produção. Creio que estas regras satisfazem os critérios jus-internacionais vigentes em sede de *princípio poluidor-pagador*. Na verdade, ocupando-se desta matéria, após referir as dúvidas que, num plano mais geral este princípio suscita, Rüdiger Wolfrum, observa que “Actualmente a principal tendência da prática internacional [no que respeita o *princípio poluidor-pagador*] aponta na direcção da responsabilidade objectiva, isto é a responsabilidade baseada na existência do dano mas permitindo exonerações ou limitações de responsabilidade”^{17, 18}. Pelas razões expostas aceitaremos essa ideia-força no preenchimento do conteúdo normativo do dito princípio. Em todo o caso, sempre se poderá inquirir se seria essa a via que o TJCE seguiria. Na verdade, o acórdão *Commune de Masquer* está impregnado da concepção de acordo com a qual o referido *princípio poluidor-pagador* assenta na reparação integral do dano.

Isto encerra o intérprete na seguinte alternativa. Ou aceita os critérios das mencionadas convenções internacionais, afastando então a reparação integral do dano ou opta por esta última solução. Mas, sendo assim, então o princípio em causa não pode arrimar-se às ditas convenções internacionais. Na opção por uma das duas alternativas possíveis, embora com alguma hesitação, seguiria a segunda, única maneira de assegurar o princípio cardinal do direito civil, da reparação integral do dano. De facto, a ser assim, então o acórdão do TJCE seria desnecessário pois o sistema de Londres, em boa medida, corresponde às exigências de Rüdiger Wolfrum. Quanto a uma eventual objecção de que, a ser deste modo, não se teriam em conta as convenções integradoras do dito sistema CLC/Fipol a verdade é que a solução decorre da jurisprudência comunitária não se vendo que o Fipol a ele se tenha oposto. Uma outra ordem de considerações concorre, porém, para reforçar a opção que acima propusemos. Na verdade, observou-se já, a respeito das convenções internacionais que estabelecem regimes de responsabilidade civil, que as mesmas revelam no *ethos* do actual direito internacional, incluindo o ambiental, preocupações e facetas em que “... questões de lealdade (fairness) se tornaram centrais”¹⁹. Por isso não se vê que a aplicação das directivas comunitárias em sede de resíduos complementadas com as convenções que compõem o sistema CLC/Fipol, pois na realidade é disso que se trata, possa representar qualquer violação das mesmas. Seja como for o *telos* último dessas convenções – procurar repartir os riscos presentes no transporte marítimo de hidrocarbonetos pelos vários intervenientes no transporte – mantém-se.

¹⁷ RÜDIGER WOLFRUM, *Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environment Law*, Recueil des Cours, [1998], Vol. 272, pág. 89.

¹⁸ É esta a solução acolhida no artigo 7.º do decreto-lei n.º 147/2000, de 29 de Julho, cujo objectivo confessado foi o de consagrar no direito português o princípio poluidor-pagador. Em todo o caso, situando embora a referida regra no campo da responsabilidade civil, entende que a mesma tanto pode dar lugar à responsabilidade objectiva (artigo 7.º) como à responsabilidade civil subjectiva (artigo 8.º). Bem vistas as coisas, não me parece que este diploma introduza algo de novo, a este respeito, no direito privado português, nomeadamente considerando a disciplina do CC. De facto, o regime da responsabilidade civil objectiva (aí denominado, porventura com mais propriedade, já consentia a prova da culpa do lesado. É verdade que poderia, talvez, levar a sustentar que a responsabilidade civil pelo risco no CC tem natureza excepcional o que poderia justificar que, a este respeito, se pudesse falar num regime insusceptível de aplicação a situações que não fossem as descritas no código. A redacção da 1.ª parte do artigo 8.º evoca fortemente o artigo 483.º do Código Civil. Mas, ainda que assim fosse, a verdade que, como na doutrina já se advertiu, o art.º 493/2 pode “...suprir de certa forma a inelutável desactualização do sistema...” (JOSÉ CARLOS BRANDÃO PROENÇA, *A conduta do lesado como pressuposto e critério de imputação do dano extra contratual*, Coimbra, Almedina, 1997, pág. 240). Decisiva, porém, será a leitura jurisprudencial, em especial a dos artigos 7.º a 9.º.

¹⁹ THOMAS M. FRANK, *Fairness in the International Legal and Institutional System*, *General Course of Public International Law*, Recueil des Cours, [1993], Vol. 240, págs. 356 e segts.

5 – A outra contribuição do presente aresto do TJCE em sede de direito ambiental, disse-se acima, é a irrestrita aceitação da possibilidade dos lesados optarem pelo título jurídico que entendam para a tutela dos seus direitos. O relevo desta permissão assenta no facto de, assim, ser mais fácil aos lesados obterem o ressarcimento integral dos danos sofridos. O que está em jogo no alargamento da legitimidade passiva neste sector normativo é a decidida recusa do princípio da *canalização*. Tão gravoso pode o mesmo ser que, mesmo no sistema *CLC/Fipol*, não foi levado até às suas últimas e lógicas consequências. A exposição da temática agora objecto da nossa atenção em causa será feita em dois momentos. Em primeiro lugar exporemos em que consiste e o que justifica a regra da *canalização* (i). Em segundo lugar mostraremos que, embora de forma restrita, nada impede que outros sejam civilmente responsáveis mesmo perante a regra da *canalização*, que não é pois, princípio absoluto (ii) e, enfim iii), veremos qual o estado da questão após o aresto de TJCE (iii).

(i) Ao falar-se na regra da *canalização* tem-se presente o facto dos preceitos do *sistema CLC/Fipol* relevantes em matéria de responsabilidade civil determinarem, como que apenas o proprietário do navio²⁰, com exclusão de qualquer outra eventual entidade, possa ser responsabilizado Segundo dispõe o artigo III/1 da CLC/92, «O proprietário de um navio no momento em que se verifique um evento (...) é responsável por qualquer prejuízo devido à poluição...». Esta regra, em seguida, é precisada no subsequente artigo III/4, que considera ser o proprietário do navio *destinatário forçado* da responsabilidade civil, pelos danos causados pela poluição ocorrida²¹. Na verdade, na CLC a individualização do obrigado a ressarcir os danos causados ao lesado nada tem a ver, necessariamente, com o apuramento de qual o autor material da conduta lesiva. Essa individualização, em princípio e num momento inicial, concentra-se tão só, na tarefa, eminentemente jurídica, de determinar quem tem a qualidade de proprietário do navio poluidor decorrendo dessa individualização o apuramento de quem é civilmente responsável pelos danos. Assim, outros intervenientes, também potencialmente, à partida responsáveis, são, liminarmente isentos de qualquer possibilidade de responsabilização. É nesta realidade que consiste a regra da *canalização* ou seja o princípio da «imputação da obrigação de ressarcir os lesados apenas aos sujeitos indicados pelo legislador»²². A explicação da adopção deste mecanismo jurídico caracterizador da CLC – que não deixa de seduzir pela sua elegância formal²³ – encontra-se na própria génese do sistema CLC/Fipol. Este privilegiou o proprietário enquanto

²⁰ O sentido da expressão legal, **proprietário do navio** não é isenta de dúvidas. Literalmente a mesma exclui o armador, no que toca ao destinatário desta forçada responsabilização. Contudo, o artigo 3/1 da CLC – seja no texto de 1969 seja no de 1992 – refere o *proprietário do navio*. A versão oficial portuguesa de 1969 acompanha «da versão francesa que utiliza o termo *propriétaire*. Ao traduzir-se o texto de 1992, continuou a utilizar-se a palavra *proprietário*. Mas enquanto a versão portuguesa de 1969 estava acompanhada da versão francesa a versão de 1992 está acompanhado pela redacção inglesa. Ora, o emprego da expressão inglesa leva a que o intérprete possa admitir estarem aqui incluídas outras realidades. Com efeito, o termo *owner*, já se assinalou, «...em direito marítimo inglês pode assumir uma variedade de significados e de implicações...». Assim, v.g., MICHELE COMENALE PINTO, *La responsabilita per inquinamenti da idrocarburi nel sistema della CLC*, Cedam, Pádua, pág. 62.

²¹ A versão portuguesa está longe de ser claro e, mais grave, não acompanha as versões oficiais inglesa ou francesa. O texto português preceitua que, «Nenhum pedido de reparação por prejuízos devidos à poluição, que não tenha por fundamento o disposto na presente Convenção, pode ser formulado contra o proprietário». O que precede é de difícil inteligibilidade. Na verdade, o que se dispõe na passagem transcrita é que «Nenhum pedido de reparação por prejuízos devidos à poluição pode ser formulado contra o proprietário a não ser ao abrigo desta Convenção. O texto inglês, na verdade, mostra ser assim ao prescrever «No claim for compensation for pollution damage may be made against the owner otherwise than in accordance with this convention». Igualmente, o texto da versão francesa, por seu lado, só consente uma tal leitura.

²² MICHELE COMENALE PINTO, *La responsabilita per inquinamento da idrocarburi nel sistema della C.L.C. 1969*, Pádua, 1993, pág. 36.

²³ Neste sentido LAURENT LUCCHINI, afirma : «Le montage réalisé par les textes de 1969 e 1971 ne manque pas de séduction», *Le Procès de L'Amoco Cadiz : Présente et Voies du Futur, Annuaire Français de Droit International*, CNRS, Paris, 1985, pág. 765.



responsável, em função de considerações ligadas à intenção de evitar conflitualidade e de facilitar a prova quer dos danos quer do respectivo responsável. Sabendo que nestes sinistros os danos são muito elevados considerou irrealista pretender que agentes como, v.g., membros da equipagem do navio, designadamente o seu comandante, os possam ressarcir, mesmo que tão só parcialmente. Assim, ao concentrar a responsabilidade civil sobre o proprietário, o legislador convencional teve em atenção considerações «...de *predictability*, de modo a realizar a *insurability* do contrato»²⁴. Isto, porventura, pode significar que imperativos de cariz jurídico-funcional, designadamente os que se conexas com a temática seguradora, foram tidas em consideração, mesmo sacrificando imperativos normativos²⁵. Mas, possa embora traduzir esse sentimento, não tem contudo em conta toda complexidade do problema.

(ii) Sem embargo do sistema *CLC/Fipol* assentar na ideia de canalização e verdade é que de modo algum nega a possibilidade de existirem outros responsáveis cíveis, ao prever a responsabilidade de terceiros. Ora, o dito *produtor do produto gerador dos resíduos*, pode ser responsabilizado na qualidade de co-autor do evento causador do evento poluidor, ao abrigo da *CLC/92*, embora sempre na base do pressuposto de que, por qualquer modo, teve intervenção no sinistro. Vejamos de que maneira. O artigo III da *CLC/92* considera, (responsabilidade presumida por actividades perigosas²⁶) que em caso de incidente por poluição o proprietário do navio é o responsável. Compreende-se a regra. Na verdade, invariavelmente a responsabilização provém da circunstância de, quem tem a possibilidade de administrar o navio antes do início da viagem, possui igualmente os meios para tal necessários e, portanto, igualmente, a obrigação de em momento prévio ao começo da expedição marítima, apurar tudo o que tem a ver com a navegabilidade do Tanquer. Mas não obstante ser assim, logo a seguir o n.º 2 do artigo V da *CLC-92*, permite ao proprietário no petroleiro limitar a sua responsabilidade “...se provar que o prejuízo devido á poluição resultou de acção ou omissão que lhe seja imputada, cometida com a intenção de causar tal prejuízo ou com *imprudência e o conhecimento de que tal prejuízo se poderia vir a verificar*” (itálicos nossos).

Além disso, o sistema de Londres prevê a responsabilidade de terceiros, ao dispor na alínea b) do artigo III que cessa tal responsabilidade do proprietário se for feita a prova de que o prejuízo por poluição, “Resulta na totalidade do facto de um terceiro ter deliberadamente actuado ou omitido actuar com a intenção de causar um dano”. Ora, nada impede – tudo, obviamente dependendo do modo como os acontecimentos se desenrolaram – que o *afretador* ou o *produtor do produto gerador dos resíduos* possam ter contribuído para o evento poluidor. Nestas hipóteses, a que acresce a de poder tratar-se do transporte de ramas em bruto, se repete-se, a entidade que as extraiu ou que procedeu à sua refinação – o produtor de produto – pode ser tida como responsável ao abrigo da *CLC/92*, porventura tenha a sua intervenção tenha sido relevante ou, tendo tido a possibilidade de evitar o incidente, ter omitido, por negligência grosseira (*wilful*

²⁴ LUIGI FERRARI BRAVI, *Les Rapports entre Contrats et Obligations Délictuelles en Droit International Privé*, Recueil des Cours, Vol. 146, pág. 377.

²⁵ Notam RENÉ RODIÈRE/MARTINE RÉMOND-GOUILLOUD: «Ninguém sabe aqui quem deve segurar-se: é preciso pedir ao fabricante de aerossóis para segurar-se contra poluição dos mares porque uma das suas garrafas arrisca-se um dia a explodir na ponte de um petroleiro provocando uma maré negra? É evidente, face ao super risco de catástrofe e à enorme carga financeira que representa, dever a responsabilidade ser canalizada para um dado meio capaz de premunir-se contra ele, *La Mer, Droits de L’Homme ou Proje des États*, Paris, 1980, pág 117.

²⁶ Neste sentido, cfr., o meu *Poluição Marítima por Hidrocarbonetos e Responsabilidade Civil*, cit., págs., 99 e segts., passim; cfr., ainda, MANUEL JANUÁRIO DA COSTA GOMES, *Limitação da Responsabilidade por Créditos Marítimos*, Almedina, Coimbra, 2010, págs. 373 e segts.

misconduct)²⁷, a supressão dos factores que pudessem pôr em causa a navegabilidade e, desse modo, a segurança tanto do navio-tanque como da carga transportada. Estas preocupações impõem-se tanto mais quanto a responsabilidade do proprietário do navio pode ser total, privando-o mesmo do direito de constituir um fundo de limitação.

Assim será, se, art.º V/2 da CLC-92, “...se provar que o prejuízo devido á poluição resultou de acção ou omissão que lhe seja imputada, cometida com a intenção de causar tal prejuízo ou *com imprudência e o conhecimento de que tal prejuízo se poderia vir a verificar*” (itálicos nossos). Creio que a interpretação exigente e rigorosa deste preceito poderia ser passo importante para assegurar o ressarcimento dos danos reclamados, sem para isso haver a necessidade de complementar o sistema de Bruxelas. Na verdade, a concretização dos deveres que esta passagem do preceito impõe a qualquer responsável extremo cuidado na condução marítima e comercial do navio de que se tratar. De facto, a não se verificar um comportamento estritamente conforme com os padrões legais, tal actuação é sancionável, desencadeando a responsabilidade civil não só do proprietário do navio-tanque mas também dos que, por acção ou omissão contribuíram para o sinistro. Rigorosamente pois, a regra da canalização não deixava o sistema da *CLC/Fipol* completamente desprovido de meios para fazer face a sinistros caracterizados por elevados danos.

(iii) De qualquer maneira não foi esse o caminho seguido pelos litigantes que preferiram recorrer ao seu próprio direito nacional e ao direito comunitário em matéria de resíduos. Assim, nas suas respostas, o TJCE, acabou por ficar condicionado pelas questões prejudiciais postas pela CCass. A verdade é que esse facto acabou por determinar um importante *apport* ao problema do ressarcimento dos danos por poluição, ao abrigo do *sistema de Londres*, verdadeiramente a *gata borralheira* do direito ambiental

Com efeito, desde o início da sua vigência, paira sobre esse sistema compensatório a recorrente censura da insuficiência dos meios disponibilizados para indemnizar os lesados²⁸. Não é alheia a tal facto, a herança da convenção de Bruxelas de 1957 sobre a responsabilidade dos proprietários de navios de alto mar, único meio de lidar com este tipo de situações à data da tragédia ambiental causado pelo *Torrey Canyon*²⁹ sinistro que, de resto, se encontra na génese da *CLC*. Essa influência terá, porventura, imprimido tinha uma indisfarçável inspiração jus-maritimista, pensando muito nos danos marítimos e pouco nos ambientais. A isso acrescia a preocupação de respeitar os princípios da responsabilidade civil por culpa a que a tradição jus-maritimista tão fortemente está ligada. Nesse debate os imperativos de protecção do meio ambiente não eram a primeira das preocupações. Aliás, a realidade ecológica era preocupação de que mal se falava na, hoje longínqua, Conferência de Bruxelas de 1969. De facto essa temática só viria a fazer a sua entrada no *sistema ressarcitório CLC/Fipol* e, mesmo assim, recorde-se, algo discretamente em 1992³⁰. Ora, à medida que a gravidade dos sinistros aumentava e, concomitantemente, o número de lesados e a expressão quantitativa dos danos, os desequilíbrios dos mecanismos instituídos aumentavam e, bem assim as críticas de que o sistema era objecto.

Para fazer face a esta dificuldade, tendo a sua tarefa judicativa sido balizada por marcos que a situaram fora do âmbito da *CLC/Fipol*, os juízes do Luxemburgo às entidades que o *sistema CLC/Fipol* já responsabilizava – o proprietário do navio – acrescentaram ainda

²⁷ Sobre *wilful misconduct* cfr. PAULA IVALDI, *wilful misconduct* e culpa grave, Tra Diritto Internazionale e Diritto Interno, Rivista di Diritto Internazionale Privato e processuale, Ano XXII [1986], págs. 327 e segts., passim, no qual perpassam ensinamentos doutrinários de sinal equivalentes – senão mesmo iguais – aos constantes da jurisprudência recordada na nota anterior.

²⁸ Assim, v.g. LAURENT LUCCHINI, *Le Procès de L'Amoco Cadiz*, cit. pág. 767.

²⁹ Sobre este caso, cfr. ROBERT H. STANSFIELD, *Torrey Canyon The*, in: R. BERNHARDT ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Volume IV, (2000), p. 867.

³⁰ Cfr, 2.ª parte da alínea b) do artigoº 6.º da CLC/92.



o produtor do resíduo e o afretador do navio. Para realizar tal desiderato, mantendo as premissas desse sistema, recorreram à lógica dos resíduos que, ao escapar à regra da canalização, permite accionar tais entidades. Mesmo assim, o TJCE, mantendo-se fiel ao respeito do direito internacional público, notou que tais entidades – eventualmente também civilmente responsáveis – apenas em via subsidiária poderiam ser demandadas. Isto poderá suceder, como afirma (n.º 82 do aresto) imediatamente antes da alusão que faz ao princípio a que acima aludimos do *poluidor-pagador* “...caso se verifique que os custos associados à eliminação dos resíduos gerados pelo derrame acidental de hidrocarbonetos no mar não são assumidos pelo FIPOL ou não o podem ser (...) o direito nacional de um Estado-membro, incluindo o direito resultante das convenções internacionais, obsta a que esses custos sejam suportados pelo proprietário do navio e/ou pelo seu afretador (...) esse direito nacional deverá então permitir (...) que os referidos custos sejam suportados pelo produtor do produto gerador dos resíduos assim derramados”.

Esta resposta suscita, em todo o caso, a questão de saber se seria possível que uma indemnização recebida ao abrigo de dado sistema de ressarcimento de danos – o sistema *CLC/92-Fipol* – fosse complementada por um outro sistema indemnizatório, aqui o sistema comunitário de resíduos, suscitando-se aqui a questão da possibilidade de aquisição de uma prestação ao abrigo de mais de um título jurídico³¹. A questão tem tanta maior razão de ser quanto o sistema indemnizatório *CLC/Fipol* também prevê o ressarcimento de danos causados por resíduos em cuja composição entrem hidrocarbonetos³². Assim, bem vistas as coisas, esse sistema ressarcitório também já incluía à data do sinistro, no seu âmbito normativo a possibilidade de proceder ao ressarcimento dos danos causados por resíduos em cuja composição entram hidrocarbonetos. Consequentemente, um eventual pedido de indemnização por prejuízos causados por resíduos também era ressarcível ao abrigo do quadro normativo do sistema *CLC/Fipol* que, na verdade, também a admitia sem qualquer tipo de dificuldades. No plano jurídico, não era pois necessário recorrer à disciplina comunitária – sem embargo da sua maior clareza – para obter a compensação desses danos.

Quanto à questão colocada, adianto desde já que, não desconhecendo embora a dificuldade da resposta, que essa possibilidade – perfilhada neste aresto do TJCE e já aceite pela jurisprudência francesa³³ – não é inconciliável com o *sistema CLC/Fipol*. Foi esse, v.g., o ponto de vista da Cour d’Appel de Rennes. Com efeito, após afirmar não ser o *Fipol* “... um fundo que exprime a limitação da responsabilidade do armador, como o previsto pela convenção de 1969, mas um mecanismo colectivo de financiamento destinado a cobrir um risco...”, considerou que “...a constituição do FIPOL (ou do [Fundo] constituído eventualmente pelo armador, do qual no caso concreto nada se sabe) não impede as vítimas de procurar a responsabilidade dos poluidores com base no direito comum e que, por isso é possível a acção da “Commune de MESQUER” contra as sociedades TOTAL com esse fundamento”. De facto, a eventualidade invocada por estas últimas, segundo a qual a indemnização por parte do *Fipol*, se fosse demandado, e, de um modo geral, dos organismos criados para esse fim,

³¹ Assim, E. ROUCOUNA, *Engagements parallèles et contradictoires*, Recueil des Cours, vol. 206, págs. 9 e segts., passim.

³² *CLC/92*, artigo 1/5.

³³ Foi esse, v.g. o ponto de vista da Cour d’Appel de Rennes. Com efeito, após ter afirmado que o FIPOL não é “... um fundo que exprime a limitação da responsabilidade do armador, como o previsto pela convenção de 1969, mas de um mecanismo colectivo de financiamento destinado a cobrir um risco...”, considerou que o FIPOL, (ou o constituído eventualmente pelo armador, do qual no caso concreto nada se sabe) não impede as vítimas de procurar a responsabilidade dos poluidores com base no direito comum e que, por isso a acção da “Commune de MESQUER” contra as sociedades TOTAL com esse fundamento é possível, pois a eventualidade invocada por estas últimas, que a indemnização do FIPOL, se fosse demandado, e, de um modo geral, dos organismos criados para esse fim, poderia ressarcir as vítimas da totalidade dos seus direitos, é inoperante a este respeito”.

poderia ressarcir as vítimas da totalidade dos seus direitos, é inoperante a este respeito^{34, 35}. A ser assim, nada impede os lesados, uma vez esgotadas as quantias pertencentes ao Fundo referido no artigo V da CLC/92 e, bem assim, as do Fipol, de recorrer a outras entidades, nomeadamente as referidas pelo TJCE. Considero pois oportuna a concessão da faculdade do lesado escolher o título jurídico ao abrigo do qual pretende ser indemnizado. Creio, de resto, o reconhecimento dessa possibilidade de escolha – mesmo que nos moldes apertados do acórdão – constitui – um dos mais importante *apports* do aresto do TJCE em sede de tutela do ambiente marinho considerando as muitas críticas de que é alvo o *sistema CLC/Fipol*. A verdade é que não pode dizer-se que o aresto do TJCE, tenha desrespeitado – ou não tido em consideração – o sistema de indemnização de danos resultante da CLC/92, complementada ou não pela Convenção do Fipol.

Na verdade, constatando que o Fipol nem sempre assegura a compensação integral dos danos – lógica da limitação da responsabilidade civil das convenções marítimas – sugeriu uma alternativa ao mesmo quando ocorresse uma situação de não ressarcimento integral. Alternativa, acresce, que respeita o sistema CLC/Fipol. Com a doutrina perfilhada neste acórdão o peso da indemnização em caso de dano ambiental, tenderá a centrar-se não apenas no momento marítimo – o derramamento no mar dos hidrocarbonetos – mas, também nos momentos terrestres – a posse, detenção e refinação de hidrocarbonetos. Nem por isso desaparece a consciência da necessidade de dividir a obrigação de ressarcir o lesado entre carregadores e transportadores. Aliás, não se vê porque não seria assim tão só por se poder, às entidades civilmente responsáveis segundo o *sistema ressarcitório CLC/Fipol*, eventualmente, fazer crescer outros responsáveis. Assim, a presença da *lógica de resíduos* – mesmo sem esquecer que a mesma não foi esquecida no sistema CLC/Fipol – ao aceitar a responsabilização de outras entidades, permite complementar nos casos em que isso se mostrar necessário, o montante das indemnizações concedidas numa *lógica de poluição*. Isto, é fácil de ver, em nada põe em causa a aplicabilidade do *sistema ressarcitório CLC/Fipol* que, mais do que substituído é, deste modo, complementado. No contexto descrito, compreende-se que a solução do TJCE não tenha suscitado ao Fipol quaisquer especiais reacções.

Justifica-se ainda uma última palavra. Já mais acima nos referimos ao papel da ideia de *fairness* no âmbito jus-ambiental. Acrescentaremos agora que essa mesma ideia de *fairness* neste campo pode levar a que o Estado seja “...residualmente responsável se o operador privado não indemnizar”³⁶. Encontraremos neste juízo mais um motivo para considerar que a aplicação das convenções que compõem o sistema *CLC/Fipol* em conjunto com as directivas comunitárias em sede de resíduos – pois, na verdade, é disso que se trata – não traduz qualquer violação desse sistema. Importante será que o *telos* último dessas convenções, como aliás, de todas as convenções marítimas em matéria de poluição marinha possa fazer repercutir os riscos do transporte marítimo de hidrocarbonetos pelos intervenientes no mesmo, nomeadamente, os responsáveis pelas actividades, respectivamente, de *exploração e refinação* e de *shipping petrolífero*. Creio que essa repartição se mantém.

Carlos Oliveira Coelho
Advogado

³⁴ Cour d'Appel de Rennes, ac. cit.

³⁵ A doutrina francesa, embora racionando a partir da versão de 1969 da CLC, considera que o princípio da canalização é passível de ser contornado; neste sentido LAURENT LUCCHINI, Le Procès de L'Amoco Cadiz, cit., pág. 770. A questão foi objecto de longa atenção na decisão “in the Matter of Oil Spill By the Amoco Cadiz Off the Coast of France on March 16, 1978., 954 F.2d 1279 (7th Cir. 1992), Federal Circuits, 7th Cir.) que, igualmente, veio a concluir por tal possibilidade (cfr. parte VII, D da decisão).

³⁶ THOMAS M. FRANK, *Fairness in the International Legal and Institutional System*, cit., pág. 357.



RevCEDÖUA

Recensões

Environnement et Marché Intérieur,
Nicolas de Sadeleer,
Collection Commentaire J. Mégret,
Université de Bruxelles,
2010, 584 paginas

Na colecção de referência de Direito Europeu, o *Comentário Mégret*, foi publicado mais um tratado, desta vez sobre Ambiente e Mercado Interno.

Ninguém escapa à crise ambiental. No período de quatro décadas, a União Europeia muito contribuiu para o *boom* do Direito do Ambiente e para a integração das preocupações ambientais nas outras políticas públicas. Os direitos nacionais são tributários das escolhas normativas da União Europeia. Desde há algum tempo que as normas de produtos, os objectivos de qualidade ecológica e as restrições energéticas são uma realidade tangível, tanto para as empresas como para os poderes públicos.

Ora, em virtude do carácter evolutivo dos problemas ecológicos e da consideração crescente da incerteza nos processos de decisão, este direito não pára de se complexificar, ramificar e interagir com outras áreas do direito da União. À primeira vista, este quadro regulamentar parece impenetrável.

No intuito de facilitar a compreensão dos princípios e noções fundamentais, em torno das quais se articula esta disciplina jurídica, o procede-se, na primeira parte, a uma análise sistemática e crítica das obrigações que decorrem do direito primário da União.

As relações entre as disposições relativas ao ambiente e os outros artigos dos Tratados, nomeadamente os relativos ao mercado interno, à saúde, ao consumo e à agricultura, são sistematicamente postos em destaque. Os mecanismos institucionais próprios desta política são igualmente analisados.

Em virtude das numerosas reformas que foram levadas a cabo durante a anterior legislatura, o direito derivado encontra-se num ponto de viragem. Uma multiplicidade de instrumentos jurídicos, no âmbito das políticas agrícola, da pesca, dos transportes, da energia, do mercado interno ou do comércio externo, começaram a integrar recentemente as novas preocupações ambientais.

A segunda parte do comentário oferece aos leitores uma radioscopia, através de numerosos quadros, dos diferentes aspectos do direito derivado. A luta contra as alterações climáticas, a política de produtos, bem como o âmbito da protecção jurisdicional, são objecto de uma análise aprofundada, integrando os últimos desenvolvimentos normativos e jurisprudenciais.

Após esta apresentação global, a terceira e quarta partes tratam, de forma exaustiva, dos conflitos que opõem as medidas nacionais de protecção do ambiente ao direito do mercado interno e ao direito da concorrência. A compatibilidade das medidas de restrição às trocas comerciais, o respeito pelos regimes de notificação técnica, a admissibilidade de acordos ou associações de empresas, as posições dominantes, os serviços de interesse económico geral e os auxílios de Estado são objecto de um exame crítico pela bitola da jurisprudência e da prática da Comissão Europeia.

Sobre estas diferentes problemáticas, o comentário faz o ponto da situação sobre o estado do direito aplicável, incluindo os contributos da jurisprudência, mas também propõe pistas de conciliação entre as dimensões económica e ambiental.

Não dirigido apenas a especialistas, este comentário visa tornar acessível uma matéria densa e evolutiva a um público mais vasto de aplicadores do direito.

Nicolas de Sadeleer,
Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelas

El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia,

JOSÉ ESTEVE PARDO

Marcial Pons, Madrid/ Barcelona/ Buenos Aires, 2009, 204 págs.

1. Introdução

José Esteve Pardo é professor na Faculdade de Direito da Universidade de Barcelona, onde ensina Direito Administrativo e Direito do Ambiente. Enquanto investigador, José Esteves Pardo desenvolveu estudos em diversas áreas do Direito Público, mas dedicou especial atenção à gestão dos riscos tecnológicos, tendo publicado o livro *Técnica, Riesgo y Derecho* em 1999. Com a obra *El desconcierto del Leviatán* o Autor retoma a reflexão sobre a gestão dos riscos tecnológicos.

2. A mudança de paradigma de investigação científica: fim do paradigma de Galileu

A actividade de investigação científica era inicialmente desenvolvida de acordo com um modelo designado por José Esteve Pardo como paradigma de Galileu. O paradigma de Galileu tem segundo o Autor três características essenciais: (i) o cientista tem conhecimento e domínio absoluto sobre os meios e instrumentos de investigação; (ii) o cientista tem total liberdade de decisão sobre as linhas de investigação e os seus objectivos; e (iii) existe uma separação total entre a investigação científica e a sua aplicação técnica. Este paradigma perdurou durante quatro séculos mas foi substituído por um novo modelo no decurso do século XX: o paradigma da tecnociência. Na verdade, a investigação científica hodierna, pelo menos nos sectores mais avançados, assume novas características: (i) os cientistas não constroem nem são proprietários dos seus instrumentos de investigação; (ii) o cientista não decide sobre as suas linhas de investigação e os seus objectivos; e (iii) existe uma íntima relação entre a investigação científica e a possibilidade de rentabilização ou aproveitamento dos seus resultados. Emerge assim no século XX um novo paradigma em que o cientista já não é orientado pela busca do conhecimento mas antes pela possibilidade de rentabilização dos conhecimentos.

Perante esta nova realidade, José Esteve Pardo alerta para a necessidade de se actuar em dois domínios. Primeiro, é necessário reconfigurar a liberdade de investigação científica concedendo-lhe uma maior protecção. Neste contexto, o Autor oferece como termo de comparação a protecção da liberdade de expressão dos jornalistas. Em ambos os casos estamos perante liberdades que têm não apenas uma dimensão subjectiva mas também uma dimensão objectiva na medida em que a sua protecção não é feita apenas em nome do titular do direito mas também em benefício de toda a comunidade. Assim, José Esteve Pardo considera que o tratamento da liberdade dos investigadores deveria aproximar-se daquele que é dado à liberdade dos jornalistas. Em segundo lugar, é necessário criar mecanismos que promovam efectivamente a investigação científica. Para alcançar este objectivo, o Autor sugere a adopção duma nova postura perante as indústrias: as autorizações administrativas devem ser outorgadas sob condição de a instalação reduzir no futuro, em determinado prazo,

o seu volume de contaminação para níveis fixados também com precisão pela autoridade que concede a autorização. Esta solução seria preferível à de conceder a autorização administrativa sob a condição de se incorporar a melhor tecnologia disponível. Na verdade, no actual paradigma de investigação científica, as linhas e objectivos de investigação são fixados pelas indústrias. Por outro lado, a investigação é orientada pela possibilidade de rentabilização. Assim, a remissão para a melhor tecnologia disponível tem como efeito a entrega à própria indústria da decisão sobre a investigação a realizar, que tenderá obviamente a prosseguir os interesses da indústria e não os da protecção do ambiente. Inversamente, o estabelecimento de metas de redução do volume de contaminação, cujo incumprimento acarreta a caducidade da autorização, compele as indústrias a encontrar tecnologias que reduzam efectivamente o nível de poluição.

3. O poder científico contra o poder político

José Esteve Pardo chama a atenção para o facto da crescente complexidade científica e técnica de algumas matérias levar as instâncias decisoras a recorrer cada vez mais ao auxílio de autoridades científicas. Segundo o Autor, assiste-se actualmente a uma deriva cientifista do Direito. Este fascínio pela Ciência manifesta-se, designadamente, na remissão do Direito para os conceitos (ex.: caudal ecológico, biodiversidade, vegetação autóctone, etc.) e determinações (ex.: melhor tecnologia disponível) da Ciência.

Por outro lado, devem ainda salientar-se os fenómenos da proliferação das normas técnicas e da certificação por entidades privadas. Trata-se de mecanismos através dos quais os promotores de projectos procuram obter “certezas” que a própria Administração e os poderes públicos não podem conceder. O resultado directo deste “mercado de certezas” é a transferência das funções de controlo e decisão da Administração Pública para entidades privadas tendo como único fundamento a legitimidade técnica.

Um terceiro aspecto destacado por José Esteves Pardo é a forma como o princípio da precaução é muitas vezes mobilizado. O Autor considera que para além dos riscos gerados pelas posições de abstenção e bloqueio que promove, o princípio da precaução supõe também a renúncia, por parte do Direito, de modelos de decisão que lhe são próprios, para delegar essas faculdades à Ciência.

A Ciência começa portanto a ocupar espaços de decisão que anteriormente pertenciam ao Direito. Esta invasão do espaço público de decisão pela ciência perturba a tradicional divisão de poderes (legislativo, executivo e judicial). A gravidade desta situação reside sobretudo no facto de as indústrias poderem condicionar a capacidade real de decisão das instâncias políticas através do controlo que exercem sobre as linhas e objectivos de investigação científica. Além disso, as instâncias responsáveis pelas decisões tomadas continuam a ser as autoridades políticas e não as científicas. Finalmente, as instâncias com legitimidade democrática para decidir são as autoridades públicas. Deste modo, é necessário encontrar formas para conter esta expansão do poder científico. É neste sentido que José Esteve Pardo propõe o regresso aos métodos de decisão tradicionalmente utilizados pelo Direito.

4. O regresso do Direito à Literatura

José Esteves Pardo considera que a remissão para a Ciência tem criado mais incerteza do que aquela que pretende resolver. Esta remissão origina, por um lado, a perda de segurança jurídica e, por outro lado, a entrega do poder decisório a instâncias que carecem de legitimidade política. Para além disso, as remissões para a Ciência acarretam uma renúncia a uma das funções próprias do Direito: conferir legitimidade e segurança às decisões das autoridades públicas.

Não é a certeza objectiva que interessa ao Direito. As decisões da Administração Pública não pretendem alcançar uma verdade ontológica mas sim resolver questões colocadas no procedimento que as precede. De facto, é o cumprimento do procedimento e a sua legalidade que conferem legitimidade à decisão e não tanto o seu acerto.

José Esteve Pardo dá como exemplo o que sucede no processo penal. O juiz pode declarar uma pessoa inocente apesar de não existir certeza quanto aos factos. Nesta situação, o que interessa não é saber se a pessoa realizou ou não uma determinada conduta. O que interessa é saber o que ficou provado.

Aliás, o Direito até pode desprezar a verdade material. O Autor refere a este propósito a questão da prova ilícita. Com efeito, podem existir provas de que uma pessoa praticou determinado crime, mas se essa prova for ilícita (ex.: escutas ilegais) o Direito não a terá em consideração.

Assim, o Autor demonstra que o conhecimento não é um valor absoluto para o Direito. O Direito, tal como a Literatura, é uma reinvenção da realidade. O Direito reconstrói e recria a realidade. O Direito deve estabelecer as suas próprias valorações dos bens, valores e interesses que toma em consideração para adoptar uma decisão ou estabelecer uma norma. Os métodos próprios do Direito situam-se por isso mais próximo do campo da Literatura do que do domínio da Ciência. Aliás, não é por acaso que o Autor evoca a metáfora hobbesiana logo no título do livro: *El desconcierto del Leviatán*.

O Direito pode portanto criar as suas próprias certezas e nelas fundamentar as suas decisões. Esta criação de certezas pode opera-se, por exemplo, através de presunções. José Esteve Pardo refere a este propósito o exemplo da presunção de causalidade que recai sobre a instalação cuja actividade seja apropriada à geração do dano produzido, prevista na Directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais.

Outro dos exemplos dados é o da presunção de autoridade em favor de uma determinada instituição científica. Esta presunção visa resolver situações em que existem diversas opiniões no seio da comunidade científica. Contudo, o Autor sublinha que o legislador pode não só determinar a autoridade científica de referência como também proceder à configuração da mesma, designadamente, através da determinação dos seus membros e do estabelecimento do seu modo de funcionamento.

Por fim, o Autor considera que a reconquista do espaço de decisão pública pelo Direito deverá também passar pela criação de uma reserva de decisão parlamentar. Assim, as decisões relativas à saúde colectiva, ao ambiente ou às condições de vida das gerações futuras, por exemplo, devem deixar de ser adoptadas por técnicos com absoluto desconhecimento das instâncias políticas representativas.

5. Responsabilidade em domínios de incerteza científica

José Esteve Pardo começa por afirmar que deve haver responsabilidade sempre que exista capacidade de domínio e decisão. O Autor não aceita por isso a desresponsabilização das entidades que desenvolvem determinadas actividades com fundamento no desincentivo que a mesma causaria ao progresso técnico. Neste contexto, cita o caso da indústria farmacêutica que tem suportado os danos provocados pelos novos medicamentos sem contudo deixar de investir no progresso tecnológico do sector.

Nos casos em que existir incerteza científica quanto à origem dos danos, José Esteve Pardo defende que deve presumir-se que o sujeito causador é o titular da instalação que desenvolve uma actividade adequada a produzi-lo. Esta é, aliás, a solução prevista na *Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental*, de 23 de Outubro, e que já se encontrava consagrada no sistema alemão através *Umwelthaftungsgesetz*, de 10 de Dezembro de 1990,

que por sua vez influenciou em grande medida a Directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Em reacção a esta solução, viria a prever-se depois no ordenamento jurídico alemão a possibilidade de as indústrias afastarem esta presunção através da sujeição a sistemas reconhecidos de gestão ambiental e eco-auditoria.

Todavia, José Esteve Pardo acaba por afirmar que não existe um tipo de decisão em domínios de incerteza que assegure a neutralidade ou inocuidade da decisão. E conclui a obra declarando que provavelmente a responsabilidade civil não é adequada para enquadrar os casos de responsabilidade pelas decisões adoptadas em domínios de incerteza científica, e que nem o processo judicial característico da responsabilidade parece a melhor via para resolver estes conflitos. O Autor sugere portanto a necessidade de criar uma nova responsabilidade.

6. Síntese conclusiva

José Esteve Pardo inicia a sua obra com a descrição de uma visita que Hobbes teria realizado a Galileu com o provável intuito de lhe expor os seus estudos sobre direito natural e teoria política. Este encontro serve de metáfora para ilustrar o fascínio que o Direito ainda hoje mantém pela Ciência.

Todavia, o paradigma de investigação científica foi radicalmente alterado. Actualmente, os investimentos e a tecnologia exigidos, pelo menos nos sectores mais avançados de investigação, fazem com que os cientistas estejam condicionados pelas linhas e objectivos de investigação fixados pelas indústrias que a financiam. A investigação científica está portanto orientada para a rentabilização dos resultados e não para a busca do conhecimento em si.

Considerando que nos domínios em que o Direito remete para a Ciência, “a investigação decide sobre o que há-de decidir o poder político”, como afirma José Esteve Pardo, então não podem continuar a passar-se cheques em branco à Ciência, pois isso significa atribuir às indústrias o poder de decidir aquilo sobre o que há-de decidir o poder político.

Compreende-se assim que José Esteve Pardo preconize a necessidade de o Direito voltar a utilizar os seus próprios métodos nos domínios de incerteza científica. Essa é a única forma de garantir que o governo é *of the people, by the people, for the people*, e não das indústrias, pelas indústrias, e para o lucro das indústrias.

Finalmente, depois de considerar que as autoridades públicas devem ser responsabilizadas sempre que existir capacidade de domínio e de decisão, José Esteve Pardo conclui que se justifica a criação duma nova responsabilidade por decisões em domínios de incerteza científica em virtude da desadequação dos moldes em que a mesma se opera actualmente.

Márcio Albuquerque Nobre

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Rev CEDÖUA

Dossier

Zonas costeiras continentais portuguesas: Questões prévias sobre a ecologia humana das zonas costeiras e os conflitos pelo uso e a regulação dos territórios

O Projecto RENCOASTAL, Regulações e Conflitos Ambientais Devido à Erosão Costeira (PTDC/CS-SOC/103202/2008) é um projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, promovido pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil em parceria com a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. O Projecto RENCOASTAL explora as contradições entre os modelos de desenvolvimento e as regulações ambientais, tendo como objectivo principal contribuir para uma gestão integrada das zonas costeiras continentais portuguesas. O projecto, iniciado nos começos de 2010 e com termo previsto para 2013, apura nesta fase da sua execução as homogeneidades e diferenças socioeconómicas e ambientais das zonas costeiras continentais portuguesas, com recurso a técnicas descritivas e à selecção de casos de estudo.

Os casos de estudo integram a fase seguinte do projecto, incidindo sobre o carácter da consulta pública, no âmbito de instrumentos de ordenamento do território e, em particular, sobre a gestão das zonas costeiras continentais portuguesas. Assim, o projecto envolve a execução de diversas fases sequenciais desde as componentes iniciais descritivas até à análise das percepções sociais do risco e da exposição humana e a discriminação de conteúdos de formação cívica para sustentabilidade. Envolve ainda a análise sociológica dos conflitos ambientais¹, dimensão fulcral para a compreensão das possibilidades de regulação política das interdependências entre os sistemas sociais e os sistemas naturais, em contextos críticos como são as zonas costeiras sujeitas ao risco de erosão. As interdependências entre os sistemas sociais e naturais são mediadas por intervenções técnicas ao nível das infra-estruturas e a densidade demográfica e a evolução urbana fizeram com que este tipo de intervenções não possa ser dispensado. O projecto discute, assim também, o sentido das intervenções (mais ou menos intrusivas) e a ponderação de soluções alternativas através da auscultação de peritos e percepção dos impactos sociais das alterações climáticas.

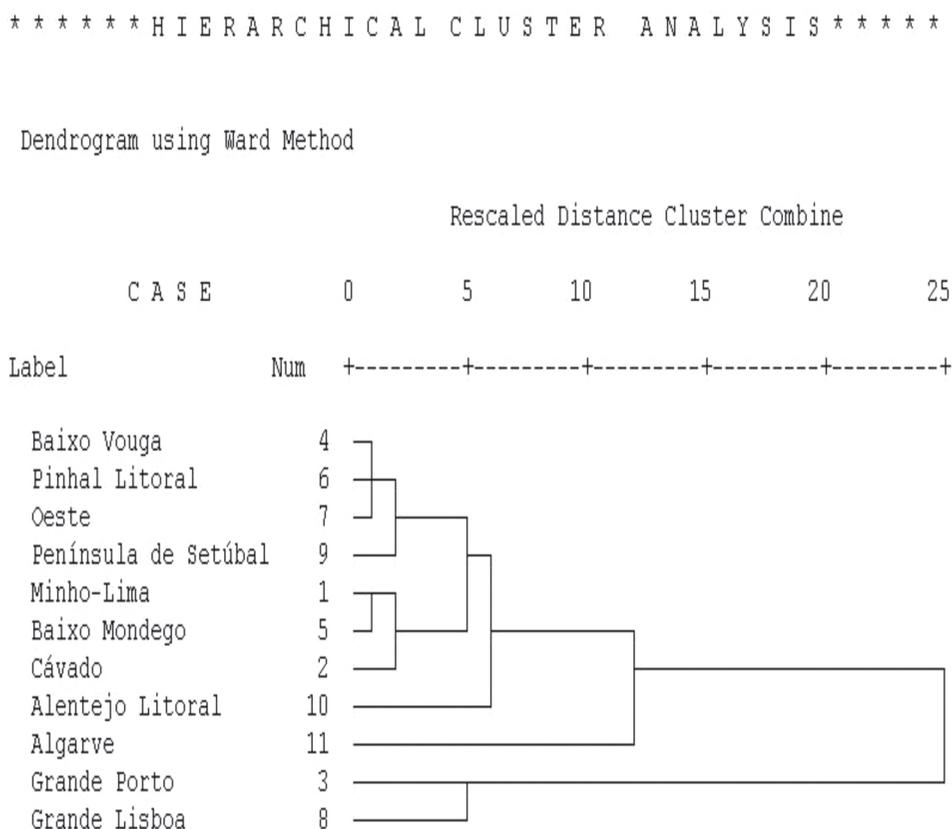
Nesta fase inicial do projecto procedeu-se a uma caracterização geral das zonas costeiras, com recurso à unidade de análise socioeconómica NUTIII para dar maior coerência à discriminação espacial de dados censitários e à identificação de homogeneidades estruturais. Apesar da heterogeneidade socioeconómica das zonas costeiras é possível, com recurso à técnica de *análise de clusters*, discriminar semelhanças através do somatório das diferenças entre valores de variáveis. Seleccionaram-se 55 variáveis (em anexo), tendo como base em estudo desenvolvido anteriormente sobre as zonas costeiras², integrando neste projecto RENCOASTAL variáveis de carácter «não-social» (medição de zonas de segurança a partir de

¹ No limite, o conflito ambiental opõe os modos de apropriação e humanização do território ao tipo de regulações ambientais em nome do interesse público. Alguns autores enquadram este conflito na dicotomia entre o conceito de *land* (entendido como um direito ao ambiente) e o conceito de *landscape* (integrante de um direito do ambiente): Phil Macnaghten e John Urry, in *Contested Natures*. Sage, London: 1999, p.307.

² João Lutas Craveiro, Teresa Oliveira e Álvaro Pereira, in *Valorização e Protecção da Zona Costeira Portuguesa*. Relatório Final, Relatório 414/03-NESO, ed. LNEC, Lisboa: 2003.

linhas de água, orografia ou zonas de menor elevação por classes de altitude, e orla costeira por NUTIII). A *análise de cluster* dá origem a um dendrograma que permite ilustrar a dinâmica da agregação de casos (NUTIII) semelhantes e as *distâncias* dos casos mais atípicos ou diferentes atendendo às variáveis seleccionadas, método de agregação e medida das diferenças (o efeito de escala das variáveis foi neutralizado com recurso à estandardização das mesmas). A Figura 1 ilustra o dendrograma. Replicaram-se os resultados fazendo variar o método de agregação e a medida das diferenças não se tendo apurado diferenças significativas no confronto dos diversos resultados assim obtidos (Quadro 1).

Figura 1: Dendrograma (Método Ward)



A *análise de clusters* é uma técnica descritiva privilegiada em ciências sociais e ambientais, possibilitando a identificação das principais homogeneidades e diferenças estruturais podendo ter como variável nominal, em função da qual a agregação dos casos é processada, a região ou uma unidade espacial de referência. No caso presente, dimensões relacionadas com a população (volume e densidade populacionais, graus de concentração urbana, alojamentos familiares, por ex.), e variáveis económicas e ambientais (pessoal ao serviço de empresas, índice de poder de compra, infra-estruturas de ambiente, recursos de saúde e de protecção civil, dinâmicas de construção urbana, entre outras) discriminam as Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Quadro 1: Comparação de resultados entre técnicas de análise de clusters

Método de agregação de casos e medida das diferenças	Número de Clusters		
	3	4	5
Método Ward/Quadrado das distâncias euclidianas	11/11	11/11	11/11
Método do Vizinho mais próximo/ Quadrado das distâncias euclidianas	10/11	9/11	11/11
Método do Vizinho mais distante/ Quadrado das distâncias euclidianas	10/11	8/11	10/11
Método do Vizinho mais próximo/ Distâncias euclidianas	10/11	9/11	11/11
Método do Vizinho mais distante/ Distâncias euclidianas	10/11	10/11	10/11

(Congruência máxima=11/11)

Nos resultados das técnicas de *análise de clusters* saliente-se que a região algarvia surge como uma situação particular, diferenciando-se quer das Grandes Áreas Metropolitanas quer das restantes zonas costeiras do Continente português. O Algarve (NUTIII) distingue-se, assim, essencialmente, pelo factor do turismo (estabelecimentos hoteleiros, número de hóspedes e média de dormidas por hóspede, unidades de consumos de água e taxas de crescimento migratório, por ex.). As restantes zonas costeiras apresentam resultados intermédios, numa forma geral, mas maiores desequilíbrios urbanos (*índice de primazia* ou volume populacional da cidade principal sobre a segunda maior cidade), taxas de crescimento natural negativas, maiores áreas médias percorridas por incêndios florestais, e um maior número de associações ambientalistas³ entre outras variáveis. As zonas costeiras continentais portuguesas podem, assim, ser discriminadas em função de homogeneidades e diferenças estruturais com base num conjunto de variáveis socioeconómicas e ambientais, recortando-se do restante território continental a especificidade da região algarvia e a dinâmica das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Mapa 1). Um maior número de clusters revelaria outras diferenças específicas (da Península de Setúbal ou do Litoral Alentejano), mas o objectivo desta análise conjuga-se com a selecção de três casos de estudo, por áreas homogêneas, e por regiões diferentes no País.

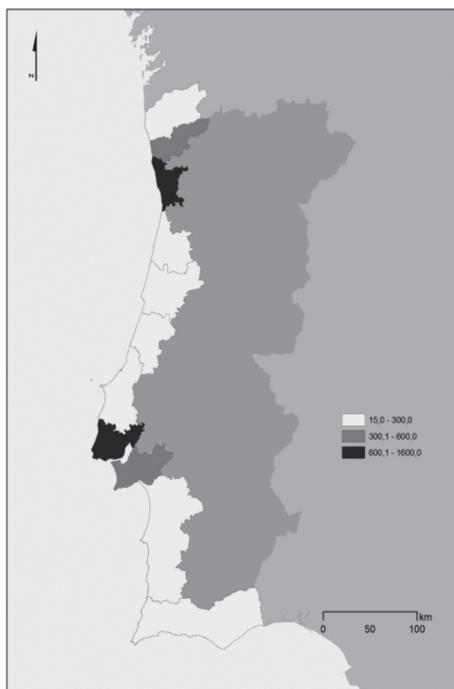
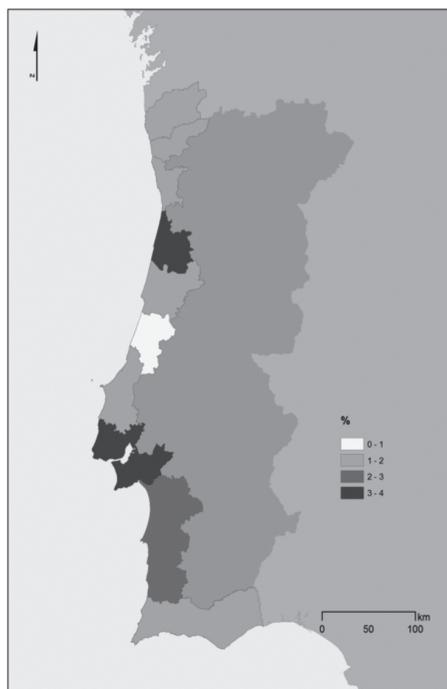
Mapa 1: Grandes áreas homogêneas ao longo da linha da costa continental portuguesa



³ Este resultado deve dever-se a associações de carácter local, pois se o número de associações por cem mil habitantes é elevado (1,8 contra cerca de 1 para o resto do País), já o número médio de associados dá uma perspectiva totalmente diferente registando 7 vezes menos de associados que as Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

Se a ecologia humana analisa as interdependências entre os sistemas sociais e naturais é preciso reconhecer, à partida, a importância de um pluralismo epistemológico e o confronto, na razão empírica, entre indicadores de diversa ordem, tanto mais encontrando-se em jogo o estudo sobre a resiliência dos territórios humanizados e a capacidade de resposta a riscos derivados das alterações climáticas⁴. José Luís Zêzere alerta no mesmo sentido, recorrendo ao aumento do número de ocorrências provavelmente associado a mudanças climáticas globais, sublinhando a importância das dimensões analíticas sobre a população, equipamentos e actividades, entre outros elementos de vulnerabilidade, enfatizando a necessidade de mapear a ocupação de territórios sujeitos a riscos de inundações, movimentos de vertente e erosão do litoral⁵. Contudo, o desenvolvimento de uma análise sobre vulnerabilidades, sociais e territoriais, como dos conflitos ambientais e a auscultação de peritos e de representantes de interesses requer uma escala de análise mais pormenorizada, com o recurso a casos de estudo. Nesta fase, o projecto dá conta da diversidade das zonas costeiras continentais portuguesas, não se tendo apurado realidades surpreendentes face ao conhecimento sociológico já produzido sobre a humanização dos territórios e as formas de uso e ocupação do solo. Saliente-se também que a existência de uma certa relação, a apurar nos casos de estudo, entre zonas de estuário ou com rede hidrográfica mais densa e as densidades populacionais⁶, sujeitando as comunidades humanas a uma maior exposição ao risco de erosão também não é um dado inédito mas reforça a necessidade do recurso a informação de diversa ordem (Mapas 2 e 3).

Mapa 2: Densidades populacionais

Mapa 3: Áreas junto de Rios⁷

⁴ Thaddeus Miller, Timothy Baird, Caitlin Littlefield et al, in *Epistemological Pluralism: Reorganizing Interdisciplinary Research*. Ecology and Science, 13(2), 43: 2008.

⁵ José Luís Zêzere, in *Riscos e Ordenamento do Território*. Inforgeo, Julho: 2007 (p.61).

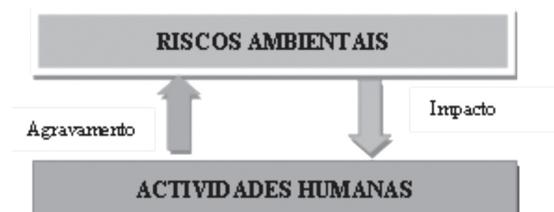
⁶ Os dados sobre a população reportam-se ao Censos de 2001. Refira-se, contudo, que a maior parte dos dados utilizados na *análise de cluster* têm data mais recente, dizendo respeito a dados de 2007, 2008 e 2009. No caso da população e alojamentos optou-se pelo recurso ao Censos de 2001.

⁷ Variável construída através da criação de um *buffer* ou zonamento em redor dos troços dos rios principais e na relação (percentagem) entre essa área ou *buffer* e a área total da respectiva NUTIII.

Refira-se, a propósito, o carácter histórico de uma ocupação urbana que privilegiou os grandes estuários e cursos de água como vias de comunicação e transporte, definindo um padrão de humanização do território que ainda hoje se mantém⁸. Devido à provável subida das águas dos oceanos, no decurso das alterações climáticas, as zonas dos estuários constituem-se também zonas críticas de vulnerabilidade e de risco.

As questões das vulnerabilidades não podem ser dissociadas da análise da dinâmica dos factores de pressão (urbanização, turismo...), do tipo de ocorrências perniciosas associadas a fenómenos naturais ou induzidos e da forma como as desigualdades sociais se transformam em desigualdades ambientais⁹. A possível sobreposição entre uma estratificação social e ambiental representa, aliás, uma dimensão fulcral de análise em ecologia humana como em sociologia do ambiente¹⁰. Paradoxalmente, apesar de todo o progresso técnico e material conseguido após a revolução industrial, o *triunfo da modernidade* (com seus modelos de protecção civil e políticas de promoção do bem-estar) parece ser responsável pelo crescimento exponencial das vulnerabilidades sociais e fragilidades dos sistemas urbanos face aos riscos naturais e induzidos¹¹. O estudo dos conflitos ambientais, a explorar pelo projecto RENCOASTAL, privilegia os contextos de vulnerabilidade social e fragilidade urbana, no sentido de discriminar, em zonas construídas com frente marítima, as populações e as suas actividades, os recursos de protecção civil e as soluções adaptativas protagonizadas face à erosão costeira. Duma forma simples e esquemática, argumenta-se que os *territórios de risco* expressam uma exposição a situações ambientais potencialmente danosas em virtude das formas de uso e ocupação do solo, na correspondência directa entre os riscos ambientais (naturais e induzidos) e as actividades humanas (Figura 2).

Figura 2: Correspondência entre riscos ambientais e actividades humanas¹²



A próxima fase do projecto RENCOASTAL, através da selecção de casos de estudo e identificação de comunidades humanas expostas ao risco de erosão, permite numa escala muito mais pormenorizada, a exploração das percepções sociais do risco e o confronto entre soluções protagonizadas da engenharia civil. Basicamente, as soluções de defesa da orla costeira podem dividir-se entre soluções infra-estruturais de carácter *pesado* (construção de esporões, ou barreiras fixas ao longo da costa, por exemplo) ou *ligeira* (alimentação artificial de praias e preservação do cordão dunar, por exemplo). Se, no passado, as soluções desenvolvidas apontavam mais no sentido das intervenções *pesadas*, hoje as soluções *ligeiras*, de colaboração com os *sistemas naturais*, parecem reunir as simpatias dos técnicos e surgem prescritas por políticas ambientais e de ordenamento da orla costeira.

⁸ Teresa Salgueiro, *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*. Ed. Afrontamento, Porto: 1992.

⁹ Timothy O’Riordan, *Environmental Science for Environmental Management*. Prentice Hall, Harlow: 2000 (p.165).

¹⁰ João Lutas Craveiro, in *Ambiente Urbano: Desigualdades e Constrangimentos na Cidade de Lisboa*, Sociologia, Problemas e Práticas, n.15: 1994.

¹¹ Darryl S.L. Jarvis, in *Ulrich Beck, Globalization and the Rise of Risk Society: a Critical Exegetic Analysis*, Global Society, Vol. 21, No1, January, 2007: p.5.

¹² Adaptado de José Luís Zêzere, op. cit.: p.60.

Contudo, é comum encontrarem-se situações mistas, com intervenções intrusivas e pesadas ao longo da linha da costa (Foto 1) e, em simultâneo, face ao interesse das zonas balneares, a adopção de medidas como a alimentação artificial de extensões de areal e de praia. É o caso da Costa da Caparica, que se constitui como um caso de estudo do projecto RENCOASTAL. A zona da Costa da Caparica parece, assim, representar um contexto interessante de estudo onde soluções de tipo diferente têm sido defendidas, embora com um amplo recurso a soluções pesadas (Foto 2)¹³. Pode dizer-se, contudo, que as intervenções ligeiras são, hoje, a opção mais frequentemente utilizada na Europa, apesar das circunstâncias e registos históricos diferentes. A título de exemplo, refira-se que o Reino Unido iniciou em 1962 a alimentação artificial de praias (tendo abandonado em 1972 a prática de transferir sedimentos de umas praias para outras, optando então por efectuar as dragagens nas respectivas praias submersas), enquanto que a Alemanha iniciou, ainda em 1951, a alimentação artificial de praias. Refira-se ainda o caso particular e histórico da Holanda, com um sistema complexo de protecção da orla costeira, promovendo também a alimentação artificial de praias. Países como a Itália, França e Espanha têm também na protecção do seu litoral uma das mais importantes políticas ambientais de defesa do seu território¹⁴.

Foto 1: Esporões e ocupação humana



Espinho, em Portugal, parece constituir outro caso de estudo interessante, a desenvolver pelo projecto RENCOASTAL, remontando ao século XIX as primeiras obras de defesa da orla costeira, com construções de madeira para impedir o galgamento das águas do mar. Nos troços a Norte situam-se, aliás, as situações mais críticas de erosão costeira, atendendo a taxas de recuo médio anual superiores a 3 metros por ano¹⁵. Pela discriminação processada pela *análise de clusters*, um possível terceiro caso de estudo situar-se-á na região Algarvia, seleccionando-se as zonas a estudar através da sua pertinência territorial face ao risco de erosão costeira, variedade do tipo de construções urbanas (incluindo-se construções amovíveis e apoios de praia) e alimentação artificial das praias.

¹³ Fotografia do projecto RENCOASTAL datada de 23 de Outubro de 2010.

¹⁴ Ana Ramos-Pereira, in *Sistemas Litorais: Dinâmicas e Ordenamento*. Finisterra, XI.III, 86, 2008: p.23.

¹⁵ São os casos de Espinho-Cortegaça, Costa Nova-Vagueira e Furadouro: Helder Careto e Susana Lima, in *Turismo e Desenvolvimento Sustentável* (Vol.2), ed. GEOTA, Lisboa: 2007 (p.132).

Apenas os casos de estudo (Costa da Caparica, Espinho e Algarve¹⁶) e a *aproximação ao jogo dos actores sociais*, aos seus interesses e percepções do risco, permitirão uma mais profunda compreensão do potencial de conflito que a regulação ambiental representa entre *reguladores* e *utilizadores* ou entre a definição do interesse público, cuja legitimidade é reforçada pela urgência da adaptação e mitigação face às alterações climáticas, e o interesse dos particulares. Questiona-se também, aqui, em que medida o recurso autoritário do ambiente faz prevalecer, por sobre a dinâmica da sociedade civil e os direitos políticos de participação, a coerção das opções *necessárias e urgentes* que, elegidas em nome do colectivo e em *contextos de crise*, dispensam a controvérsia dos particulares. Uma dimensão a privilegiar, na monitorização das soluções protagonizadas e no confronto de alternativas, prende-se com o sentido da equidade social e ambiental. Procura-se assim escrutinar, no âmago das políticas e nas soluções técnicas face aos riscos ambientais, o exercício de uma ética da responsabilidade e a sustentabilidade dos territórios humanizados.

Foto 2: Costa da Caparica



¹⁶ Muito provavelmente a Ilha de Faro.

Anexo: Tabela de variáveis

Variáveis	Clusters	Litoral excepto	Grandes Áreas	Região do
		Cluster 2 e 3	Metropolitanas	Algarve
		CLUSTER 1	CLUSTER 2	CLUSTER 3
% Áreas menos elevadas (até 50mt/NUTSIII) 1982				
% Área Protegida por NUTIII (1991)				
Buffer/Zona 100 metros margens de rios principais				
Linha da costa por NutIII (média Km por NUTIII)				
Densidade populacional (hab/km2) 2008				
Uso do solo urbano (ha) 2008				
Uso do solo para turismo (km2) 2008				
Uso do solo Equipamentos e Parques (km2) 2008				
Uso do solo para Indústrias (km2) 2008				
% População residente em cidades > 10 000 hab (2008)				
População residente em lugares censitários (2001)				
Isolados (população residente) 2001				
População residente em lugares menos de 2 000 hab (2001)				
População residente em lugares mais de 2 000 hab (2001)				
Superfície (média há NUTIII) (2008)				
Poder de Compra (%Continente) 2008				
Índice de Primazia urbano (2008) (pop. 1ª cidade/2ª cidade)				
Alojamentos familiares clássicos ocupação sazonal (2001)				
Alojamentos familiares clássicos ocupação habitual (2001)				
Alojamentos familiares clássicos (2006)				
Número Edifícios construídos (2006)				
Superfície total das obras concluídas (2006)				
Número Estabelecimentos hoteleiros (2008)				
Número Hóspedes Estabelecimentos hoteleiros (2008)				
Receitas € em ambiente (2006)				
% Pop servida ETARs (2007)				
Número ONGAs por cem mil hab (2006)				
Número de Associados de ONGAs por 1000 hab (2008)				
Consumo água m3 habitante/ano (2007)				
Despesas em ambiente € habitante (2006)				
Número de Incêndios florestais/ocorrências (2008)				
Área ardida (ha) 2008				
Área média ardida por ocorrência (2008)				
Taxa Área florestal ardida (acumulado) por NUTSIII (2008)				
Taxa crescimento natural da População humana (2009)				
Taxa crescimento migratório da População humana (2009)				
Índice de dependência de Idosos (%) 2009				
Índice de Longevidade (%) 2009				
Índice de dependência de Jovens (%) 2008				
População estrangeira solicitou residência por Habitante (2006)				
Número de Hospitais (2008)				
Farmácias e postos farmacêuticos móveis (2008)				
Número de Centros de saúde (2008)				
Taxa Abstenção Câmaras Municipais (2005)				
Taxa abstenção Parlamento Europeu (2004)				
Coefficiente Variação Ganhos Médios Mensais (2007)				
Veículos novos vendidos por local de residência (NUTIII) (2007)				
Pessoal ao serviço empresas (2007)				
Pessoal nas pescas (2007)				
Pessoal na Educação (2007)				
Pessoal na Saúde e Acção Social (2007)				
Tonelada Equivalente Petróleo para automóvel por habb.2008)				
Número médio dormidas em estabelecimentos hoteleiros (2008)				
Número hóspedes em estabelecimentos hoteleiros (2008)				
Número Bombeiros por localidade (NUTIII) (2008)				

Zonas costeiras continentais portuguesas:

Valor igual ou superior à média total.....

Valor inferior à média total.....

João Lutas Craveiro,
Sociólogo, Investigador do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Núcleo de Ecologia Social do Departamento de Edifícios, Investigador-Coordenador do Projecto RENCOASTAL

Iva Miranda Pires,
Geógrafa, Docente da Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Investigadora do Projecto RENCOASTAL

Isabel Duarte de Almeida,
Bióloga, Docente da Universidade Lusíada, Investigadora do Projecto RENCOASTAL

Óscar Emanuel Antunes,
Geógrafo, Bolseiro FCT do Projecto RENCOASTAL

RevCEDÖUA

Abstracts

Integrated Management of the Portuguese Coastal Zone

This article exposes and analyzes several instruments used to implement a model of integrated coastal zone management: legal/institutional instruments; policy instruments; programming instruments and financing instruments.

These instruments are the base to create a management model for the coastal zone which ensures an integrated and participative action of the various actors, in order to qualify the coastline as a value and to promote it as main goal for Portugal, within the framework of a national intersectoral programme.

Fernanda do Carmo

One Day the Cliff Came Down... Coastal Erosion Risk, Prevention and Liability

With the purpose of analyzing State liability in cases such as the landslide of a cliff, in Maria Luísa beach, in August, 2009, this study begins with the presentation of the Portuguese legal framework on the protection of the seashore. This description refers to the legal parameters for the approval of construction works, the urban planning instruments (in particular, seashore planning) and national programmes for coastline protection. Following the identification of the main risks and coastal erosion factors, this text provides an analysis of the State's prevention duties on coastal erosion risks, whilst considering the new penalty regime (approved in 2010) which aims to hold the users of the beach responsible for their own protection. Also, the State liability regime admits the possibility of an obligation of satisfaction for breach of vigilando duties (surveillance duties), which may be applicable in these cases.

Carla Amado Gomes

Uses of Natural Coastal Resources

The dimensions of the Portuguese coastline favor the development of activities aiming at the exploitation of marine resources. The fact that coastal resources management requires the concurrent application of international law as well as of European norms is a challenge for the national legal system which has to articulate the different levels giving this sector some unity. Difficulties increase when one notices inexistence of a unitary concept of shoreline. Moreover, if the objective is to go beyond a purely economic exploitation of these resources then a greater effort to meet sustainable development is required.

However, the heterogeneity of the coastal resources precludes a total unity among the activities included, hence we try to carry out a sectoral analysis, approaching fisheries and aquaculture, mining of geological resources, energy production and other uses of water resources.

Ana Raquel Gonçalves Moniz

The Disappearance and Recovery of Property – Loss, Accession and Demarcation

A sudden natural action (flood, earthquake, hurricane, landslide, *etc.*) may cause the loss or destruction (total or partial) of a property and this poses questions that must be solved by property law.

First of all it's important to identify clearly when a property is lost or ceases to exist, since the consequence of this loss is the immediate extinction of the property right as well as of all existing mortgages, usufruct rights, rights of *surperficies* (lease building), servitudes (easements in appurtenance), or other restrictions or compressions of ownership.

Secondly, partial destruction leads to the application of the legal rules on *natural accession*, particularly on *avulsion*, which may cause partial impoverishment of a land and the consequent enrichment of another. Therefore, the objects of property law suffer mutations with obvious consequences on the existing above mentioned restrictions or compressions of ownership, namely mortgage rights.

Finally, considering that the *lands' material limits* have changed, it is necessary to promote a new demarcation of their geographical limits. This should be done through a *judicial action*, as a clear definition of those limits allows the owner to know his belongings, and to peacefully use, enjoy and (materially and legally) dispose of the land, so as to prevent conflicts with the owners or possessors of adjoining lands.

Mónica Jardim e Margarida Costa Andrade

Últimas Aquisições
Bibliográficas

ABAIDE, Jalusa Prestes

Fósseis: riqueza do subsolo ou bem ambiental? / Jalusa Prestes Abaide. - 2^a ed. rev. e atualizada. - Curitiba: Juruá Editora, 2009.
ISBN 9788536223926

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa Aragão/DIAS, José Eduardo Figueiredo/ ROLLA, Maria Ana Barradas Toledo

Regime jurídico da avaliação de impacte ambiental em Portugal: comentário = Environmental impact assessment law in Portugal: with comments / José Eduardo Figueiredo Dias, Maria Alexandra de Sousa Aragão, Maria Ana Barradas Toledo Rolla ; trad. Jeremy Waterson, Mariana Melanda. - Coimbra: Cedoua, 2002. + 1 CD.
ISBN 9728157746

BACAL, Eduardo Aliosha Braga

A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas: contributo para a fundamentação de um paradigma de tutela ambiental ao nível da ação popular portuguesa e da ação civil pública brasileira / Eduardo Aliosha Braga Bacal. Coimbra: [s.n.], 2008. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

BONK, Wangry

A importância dos instrumentos fiscais na defesa do meio ambiente e sua utilização em Portugal e no Brasil / Wangry Bonk. Coimbra: [s.n.], 2008. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Económicas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. -

BRAGANÇA

Bragança: um olhar sobre a história / coord. Jorge Argüello Menéndez. - Bragança: Câmara Municipal, [200-?]- . - vol.: il.; Vol. 2: 2008.
ISBN 9789899568709 (Vol. 2)

CORREIA, Fernando Alves

Manual de direito do urbanismo / [compil.] Fernando Alves Correia. - 2^a ed, rev. e aumentada. - Coimbra: Almedina, 2004.
ISBN 9724023656 (Vol. 1)

CORREIA, Jorge André de Carvalho Barreira Alves

Contratos urbanísticos: concertação, contratação e neocontratualismo no direito do urbanismo / Jorge André de Carvalho Barreira Alves Correia. - Coimbra: Almedina, 2009. Orig. dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 2009.
ISBN 9789724039428

COSTA, Carlos Magno Miqueri da

Planejamento urbano: Portugal e Brasil sobre o foco do direito do urbanismo / Carlos Magno Miqueri da Costa. Coimbra: [s.n.], 2008. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

DIAS, Jorge de Figueiredo

O papel do direito penal na protecção das gerações futuras / Jorge de Figueiredo Dias. *In*: Direito penal económico e europeu: textos doutrinários. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. ISBN 978-972-32-1671-4. Vol. 3, p. [603-614].

DIREITO E MEIO AMBIENTE

Direito e meio ambiente: reflexões atuais / org. Gracielle Carrijo Vilela, Marina Rievers; pref. Toshio Mukai. - Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. ISBN 9788577001590

LEARY, David Kenneth

International law and the genetic resources of the deep sea / David Kenneth Leary. - Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. - XVII. - (Publications on Ocean Development; Vol. 56) ISBN 9004155007

FENSTERSEIFER, Tiago

Direitos fundamentais e protecção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito / Tiago Fensterseifer. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. ISBN 9788573485653

FUERTES, Mercedes

Urbanismo y publicidad registral / Mercedes Fuertes. - 2ª ed., rev. y ampliada. - Madrid; Barcelona: Marcial Pons, 2001 (Monografías Jurídicas). ISBN 8472488586

GOMES, Carla Amado

Elementos de apoio à disciplina de direito internacional do ambiente / Carla Amado Gomes. - Lisboa: AAFL, 2008.

LA RÉPARATION DES DOMMAGES CATASTROPHIQUES

La réparation des dommages catastrophiques : les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire. - Bruxelles : Bruylant, 1990. - XI, (Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain ; 19). - Travaux des XIII Journées d'Études Juridiques Jean Dabin. ISBN 2802705040

LORENZONI, Mónica

Correta gestão dos resíduos sólidos, governança e tributação: uma análise do ponto de vista do direito ambiental / Mónica Lorenzoni. - Coimbra: [s.n.], 2008. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

MONTANER FERNÁNDEZ, Raquel

Gestión empresarial y atribución de responsabilidad penal: a propósito de la gestión medioambiental / Raquel Montaner Fernández. - Barcelona: Atelier, 2008. (Colección Justicia Penal).

ISBN 9788496758698

OLIVEIRA, Fernanda Paula

Loteamentos urbanos e dinâmica das normas de planeamento: breve reflexão sobre as operações de loteamento urbano e as posições jurídicas decorrentes dos respectivos actos de controlo / Fernanda Paula Oliveira. Coimbra: Almedina, 2009. (Monografia).

ISBN 9789724039527

PAIVA, Carlos Magno de Sousa

O regime jurídico do bem cultural edificado no Brasil / Carlos Magno de Souza Paiva. Coimbra: [s.n.], 2008. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Código das expropriações: anotado e legislação complementar: aprovado pela Lei nº 168-99, de 18 de Setembro, e alterado pelas Leis nº 13-2002, de 19 de Fevereiro e nº 4-A-2003, de 19 de Fevereiro / João Pedro de Melo Ferreira. - 3ª ed. - Coimbra : Coimbra Editora, 2005.

ISBN 9723212986

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Dos animais: o direito e os direitos / António Pereira da Costa. - Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

ISBN 9723208253

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Cemitérios: ordenamentos e questões jurídicas / Esmeralda Nascimento, Márcia Trábulo. - 3ª ed. - Coimbra : Almedina, 2008.

ISBN 9789724036359

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Legislação ambiental / [compil.] José Eduardo Figueiredo Dias, Joana Maria Pereira Mendes. - 4ª ed. rev. e actua. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. - 397, [2] p.; 24 cm. - (Legislação)

ISBN 9723212161

REGULAÇÃO EM PORTUGAL

Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo? / coord. Eduardo Paz Ferreira, Luís Silva Morais, Gonçalo Anastácio; António Leones Dantas... [et al.]. - Coimbra: Almedina, 2009.

ISBN 9789724037486

SADELEER, Nicolas de

Environmental principles : from political slogans to legal rules / Nicolas de Sadeleer. - Reimp. - Oxford ; New York : Oxford University Press, 2008. - XLVIII.

ISBN 9780199280926

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva

Direito à informação ambiental: considerações sobre a importância da Convenção de Aarhus e o desafio da efetividade / Izabel Cristina da Silva Sampaio. Coimbra: FDUC, 2008. - [4]. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas II pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2008.

SANTOS, Cláudia

O crime ambiental: crime organizacional ou crime organizado / Cláudia Santos.
In: Direito penal económico e europeu: textos doutrinários. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. ISBN 978-972-32-1671-4. Vol. 3, p. [579-590].

SECTOR ENERGÉTICO

Sector energético / dir. Santiago Muñoz Machado, Marina Serrano González, Mariano Bacigalupo Saggese. Madrid: Iustel: Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, 2009. - vol.; 25 cm. – (Derecho de la Regulación Económica; 3). - Tomo I e II. ISBN 9788498900415

TEMAS DE DIREITO DA ENERGIA

Temas de direito da energia / coord. Jorge Miranda e Carla Amado Gomes; colab. Centro de Investigação da Faculdade de Direito de Lisboa; [textos] Ana Raquel Gonçalves Moniz... [et al.]. Coimbra: Almedina, 2007. (Cadernos O Direito; nº 3/2008)
ISBN 9789724034072

RevCED⁰⁰UA

N.º 25 _ Ano XIII _ 1. 10

Próximo número

Tema:
**Novos Instrumentos de
direito do ordenamento,
urbanismo e ambiente**

› Doutrina

› Jurisprudência

› Recensões

› Dossier

› Abstracts

› Últimas Aquisições Bibliográficas

› Índice Ideográfico

Normas para apresentação dos Textos

1. Os textos devem ser apresentados em duplicado: em papel de formato A4 e em suporte informático (Mac ou PC).
2. Cada texto deve ter o seguinte número máximo de páginas (em formato A4):
 - Secção de Doutrina – 20 páginas (o correspondente a 36 000 caracteres);
 - Secção de Jurisprudência – 10 páginas (o correspondente a 18 000 caracteres);
 - Secção de Recensões – 5 páginas (o correspondente a 9 000 caracteres);
 - Secção de Dossier – 10 páginas (o correspondente a 18 000 caracteres).
3. Os textos da secção de Doutrina devem ser acompanhados do seguinte:
 - um sumário em forma de texto com cerca de 100 palavras;
 - um resumo que não exceda as 3 páginas (formato A4 ou 5 400 caracteres);
 - um índice ideográfico dos conceitos principais;
4. Os textos devem apresentar a letra com as seguintes características:
 - tipo – Times
 - tamanho – 10 pontos;
 - os títulos e subtítulos devem ser escritos em letra minúscula;
5. As referências bibliográficas, em nota de rodapé, devem apresentar a seguinte forma: Apelido, Nome, título da publicação, local, editora, ano de publicação. No caso de se tratar de publicações periódicas e / ou fascículos, deve referir-se também a data de publicação.
6. As notas são apresentadas em rodapé, seguindo uma ordem sequencial.
7. Os textos podem ser apresentados em português, castelhano, francês ou inglês.
8. Os textos apresentados devem ser originais ou não inteiramente divulgados noutra publicação.
9. Os textos devem ser acompanhados de um Curriculum Académico que não exceda cinco linhas, morada e contacto por telefone, fax e correio electrónico.
10. A colaboração na elaboração da RevCEDOUA dá lugar à atribuição do seguinte número de exemplares da revista que insere o trabalho apresentado:
 - secção de Doutrina 2 ou 5 (conforme sejam artigos conjuntos ou individuais)
 - outras secções – 2
11. A direcção da RevCEDOUA não assume a responsabilidade de publicação dos textos recebidos.
12. Os textos são da responsabilidade dos autores.

Os textos devem ser enviados para:

CEDOUA – Secretariado da RevCEDOUA

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – 3000 545 Coimbra.

Tel: 239 833 451/ 239 834 572 Fax 239 826 481

email: rcedoua@fd.uc.pt

Departamento de Assinaturas:

Coimbra Editora

Rua do Arnado, Apartado 101 - 3001-951 Coimbra

Tel. 239 85 2650 Fax 239 85 2651

revistas@mail.coimbraeditora.pt

RevCEDOUA

Nome _____

Morada _____

Cód. postal |_|_|_|_|- |_|_|_|

Telefone |_|_|_| |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

N.º de contribuinte |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

Profissão _____

Cupão de Assinatura

Assinale com uma cruz a opção desejada:

- Sim, desejo assinar a revista REVCEDOUA durante um ano (2 fasc.), pelo valor de:

	Assinatura	Portes	Total
<input type="checkbox"/> Portugal Continental, Açores e Madeira	24,09	2,84	26,93
<input type="checkbox"/> Europa CE	24,09	7,48	31,57
<input type="checkbox"/> Guiné, Cabo Verde, S. Tomé, Macau, Timor-Leste	22,94	11,47	34,41
<input type="checkbox"/> outros países da CPLP	22,94	11,47	34,41
<input type="checkbox"/> outros países	24,94	11,47	36,41

para o que envio cheque / vale postal n.º _____

s/ Banco _____

no valor de |_|_|_|_|, |_|_|_| à ordem de: Coimbra Editora

Pretendo que me seja enviada à cobrança:

- n.º 1 (14,66) n.º 2 (14,66) n.º 3 (14,66) n.º 4 (14,66)
 n.º 5 (14,66) n.º 6 (14,66) n.º 7 (14,66) n.º 8 (14,66)
 n.º 9 (14,66) n.º 10 (14,66) n.º 11 (14,66) n.º 12 (14,66)
 n.º 13 (14,66) n.º 14 (14,66) n.º 15 e 16 (29,32) Vol. Monográfico
 n.º 17 (14,66) n.º 18 e 19 (29,32) n.º 20 (14,66) n.º 21 (14,66)
 n.º 22 (14,66) n.º 23 (14,66)

Pode consultar a REVCEDOUA na Internet no endereço: www.fd.uc.pt/cedoua

e/ou solicitar mais informações pelo correio electrónico: rcedoua@fd.uc.pt

Tel. +351. 239 833 451 / 239 834 572 Fax +351. 239 826 481

Departamento de assinaturas:

Coimbra Editora, Rua do Arnado, apartado 101

3001-951 Coimbra - PORTUGAL

Tel. +351. 239 852 650 Fax +351. 239 852 651

e-mail: revistas@mail.coimbraeditora.pt

