

## SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

### Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
047405	27 de fevereiro de 2002	Angelina Domingues

### DESCRITORES

Domínio público. > Uso privativo. > Licenciamento. > Obra de construção civil. > Concessão. > Demolição.

---

### SUMÁRIO

I - As licenças ou contratos de concessão de uso privativo do domínio hídrico por particulares, relacionados com os fins que à Administração Central, através do Ministério do Ambiente e seus Serviços Regionais, incumbe prosseguir, não substituem outras licenças exigidas por lei, com referência ao acautelamento de outros fins, cuja prossecução está confiada a pessoa colectiva diferente, designadamente, o licenciamento municipal de construção.

II - Está dentro das atribuições do Presidente da Câmara Municipal ordenar a demolição das obras de construção civil levadas a efeito num apoio de praia, com vista à respectiva adaptação a snack-bar, realizadas sem licenciamento municipal e reconhecida a impossibilidade da respectiva legalização (artº 1º, nº 1, alínea a) e artº 58º, do DL 445/91).

III - Não obsta à conclusão referida em 2, a circunstância de o proprietário do apoio de praia dispôr de licença de ocupação de domínio público marítimo emitido pela Direcção-Geral do Ambiente e Recursos Naturais.

## TEXTO INTEGRAL

Acordam na 1ª secção do Supremo Tribunal Administrativo

1.1 - O Presidente da Câmara Municipal Loulé, inconformado com a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo, proferido a fls 147 e segs, que declarou nulo, por incompetência absoluta, o seu despacho de 21-02-96, pelo qual foi ordenada a demolição do apoio de Praia “Palhinhas”, de A... e, a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da execução das obras, interpôs recurso da mesma para este Supremo Tribunal.

1.2 - Concluiu as alegações do recurso da forma seguinte:

“1 - Os Decretos-Lei 38.382 de 07.08.1951 e 166/70 de 15.04 e o actual regime jurídico do licenciamento das obras particulares estipulam que estão sujeitas a licenciamento municipal as obras de construção civil, designadamente novas edificações e ainda os trabalhos que, não possuindo natureza exclusivamente agrícola, impliquem alterações da topografia no local.( artigo 1º nº1 do DL 445/91);

2 - O recorrente manteve um estabelecimento de barraca desde 1972 até ao 4º trimestre da época balnear de 1989, em terrenos do Domínio Público Marítimo, aparentemente sem qualquer autorização da ocupação e sem a necessária Licença de obra e excluindo a época balnear de 1981 sem o competente licenciamento sanitário;

3 - Mesmo que se tratasse de barraca o recorrente deveria ter submetido projecto para a sua aprovação da entidade competente (artigo 22º nº1 do Decreto Lei 468/71 de 5 de Novembro);

4 - Não existe licenciamento pela Câmara Municipal de Loulé das obras de construção civil que foram executadas para adaptar a barraca pré-existente a snack bar (na época balnear de 1993) nem foram submetidos quaisquer projectos á Câmara Municipal relativos ás referidas obras;

5 - Como tal a autarquia possui legitimidade e os poderes necessários para ordenar a demolição de tais obras;

6 - O facto da comissão nomeada para o efeito não ter especificado e caracterizado o tipo de obras, nem a sua extensão, não significa que estas não tenham sido executadas, sendo certo que o snack-bar existe e não se encontra licenciado, apesar de funcionar praticamente durante todo o ano.

7 - O Meritíssimo Juiz, caso tivesse dúvidas acerca das obras executadas e sua natureza, não deveria ter-se julgado habilitado a decidir sem necessidade de quaisquer outras provas tendo-o feito, impossibilitou, que para os autos fossem carregadas e produzidas outras provas, que confirmariam ou não o alegado.

8 - Nos termos do artigo 58º do Decreto-Lei 445/91 e artigo 167º do RGEU compete ao Presidente da Câmara Municipal, sem prejuízo das atribuições cometidas por lei a outras entidades, ordenar a demolição da obra e ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras;

9 - Não era possível usar do poder discricionário conferido pelo artigo 167º do RGEU, legalizando as obras já que as mesmas são incompatíveis com a obra «Arranjo Urbanístico da Marginal de Quarteira»;

10 - A DRARN por ofício circular, junto aos autos, veio declarar-se incompetente para prosseguir com a demolição daquelas obras confirmando que tais poderes se encontravam atribuídos á Câmara Municipal;

11 - O recorrente explora desde 1993 um snack-bar, estabelecimento similar dos hoteleiros, cuja instalação e funcionamento eram regulados á altura pelo Decreto-Lei 328/86 de 30.09 e Decreto Regulamentar 8/89;

12 - Nunca o recorrente submeteu pedido de aprovação de localização do referido snack-bar ou projecto de instalação de acordo com o artigo 20º do referido diploma, pelo que a instalação do referido estabelecimento é ilegal á luz dos supra referidos diplomas;

13 - No regime anterior ao actual decreto-lei 445/91 cabia ao Município uma

efectiva intervenção na apreciação das obras promovidas pelos «Serviços do Estado» , uma vez que apesar de isentos de licenciamento os respectivos projectos eram submetidos á Câmara Municipal para que esta averiguasse da sua conformidade com o Plano ou Antepiano de Urbanização e com as prescrições regulamentares aplicáveis ( artigo 14º do RGEU e 2º do Decreto Lei 166/70);

14 - Por maioria de razão o mesmo se applicava a obras de particulares a serem levadas a cabo em áreas de domínio público hídrico;

15 - Actualmente dispõe o artigo 3º nº1 alínea e) do Decreto Lei 445/91 que se encontram isentas de licenciamento as construções com ligação directa á actividade portuária pelo que «a contrário» estão sujeitas a licenciamento municipal as obras sem essa ligação directa e naturalmente as obras levadas a cabo por particulares nessas áreas;

16 - O que é definido de forma clara nos próprios alvarás de ocupação ou utilização do domínio público quando no seu ponto 7. estipulam que a obtenção da referida licença não substitui quaisquer outras que sejam exigidas por lei.

17 - A licença que é emitida pela DRARN limita-se a autorizar a utilização ou ocupação do domínio público hídrico não licenciando nem autorizando obras ou construções ou a instalação e funcionamento de estabelecimentos de snack-bar.

18 - O Regulamento da Utilização do Domínio Hídrico (Decreto-Lei 46/94 de 22 de Fevereiro) não contem disposições que substituam o disposto no RGEU nem no Regime Jurídico do Licenciamento de obras particulares, no que toca a normas técnicas de construção civil, fundações, requisitos de solidez, materiais, critérios estéticos etc. . . .

19 - A não aplicação das regras legais para a edificação de construções, por particulares e bem assim das normas relativas á instalação de estabelecimentos de snack-bar, nas áreas do domínio público hídrico, implicaria a violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade constitucionalmente protegidos

e artigo 5º do C.P.A, pois deixaria outros particulares que pretendam instalar estabelecimentos similares, fora da zona do Domínio Marítimo em situação de desigualdade.

20 - Acresce que nos termos do artigo 48º do Decreto Lei 445/91, as obras referidas no nº.1 do Artigo 1º cujo o projecto, nos termos da legislação aplicável, carece de aprovação da administração central, estão também sujeitas a licenciamento municipal nos termos do disposto no referido diploma.

21 - Nos termos do Artº 50 do Dec. Lei 445/91, a licença prevista em legislação especial para efeitos de funcionamento do estabelecimento só poderá ser emitido mediante exibição do alvará de licença de utilização emitido pela Câmara Municipal, licença essa que como é evidente nunca foi emitida;

22 - Do acima exposto resulta, de forma equivocada, que após a entrada em vigor do Decreto-Lei 445/91 de 20 de Novembro, passou a existir uma exigência cumulativa de licença camarária e demais licenças das Entidades da Administração Central, concretamente pela concessão de ocupação do domínio público hídrico;

23 - Pelo que é da competência do Presidente da Câmara, ordenar a demolição das obras ilegais, executadas sem licença camarária, também a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras (Artigo 58º do Decreto-Lei 445/91).

24 - Pelo exposto não sofre o despacho impugnado de qualquer vício, nomeadamente não sofre do vício de violação de lei por incompetência em razão do lugar, com invasão das competências atribuídas a outras entidades ou por avaliação errónea dos pressupostos de facto, sendo pelo contrário um acto praticado no âmbito das competências do órgão que o praticou e portanto plenamente válido e eficaz.

Nestes termos, nos melhores direito e com o sempre mui douto suprimento de Vossas Excelências, deve ser concedido total provimento ao presente recurso e, em consequência, revogar-se a douda sentença proferida no tribunal «a quo».

Como sempre, farão Vossas Excelências serena e objectiva justiça”.

1.3 - Contra-alegou o recorrido pelo modo constante de fls 187 e segs, concluindo a final:

1. O apoio de praia do ora alegante, situado em área do domínio público marítimo, não estava sujeito ao licenciamento municipal para a sua instalação, cabendo o poder de construção no âmbito das licenças de usos privativo que lhe foram concedidas pelas autoridades com jurisdição marítima - cf. em especial o art. 21º do DL nº 468/71 de 05.11;
2. Às câmaras municipais estava mesmo vedada a atribuição de licenças nas referidas áreas de jurisdição marítima;
3. Os titulares das licenças de uso privativo do domínio público marítimo, por não disporem sobre a respectiva parcela dominial de qualquer direito real ou locatício, não possuem legitimidade para requerer o licenciamento municipal de obras a realizar naquelas, isto, atenta a natureza taxativa do art. 14º do DL nº 445/91;
4. Atento o carácter transitório e precário das licenças de uso privativo do domínio público, não podem ser consideradas permanentes as construções erigidas no âmbito dos respectivos títulos;
5. E, nos termos do disposto quer pelo DL nº 309/93 quer pelo DL nº 46/94, sendo a DRARN a entidade competente para atribuição dos respectivos alvarás de licença de ocupação a ela cabe a competência para verificar da violação do licenciamento;
6. A entidade recorrida invadiu assim a esfera própria de competência da DRARN no âmbito da área de jurisdição que lhe está confiada.

Termos em que deve ser mantida a decisão recorrida como é de justiça”.

1.4 - O Exmº Magistrado do Mº Público emitiu, a fls 199, o seguinte parecer:

“Pelas razões aduzidas na sentença recorrida, bem como no parecer do Ministério Público junto do TAC, de fls. 141, afigura-se-me que a Câmara Municipal de Loulé, ou Sr. Presidente, não tinham efectivamente competência

para determinar a demolição do apoio de praia em causa e a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da execução das obras.

Com efeito, o caso com apreço, porque o apoio de praia se situa no domínio público marítimo, encontra-se subordinado aos DL 309/93 de 2/9 e DL 46/94 de 22/2 (e não ao DL 445/91 de 20/11, como pretende - o recorrente).

Assim sendo, não tinha a autoridade recorrida competência para ordenar a referida demolição (reposição, recaindo tal competência na DRARN, nos termos do artº 89 do DL 46/94 de 22/2”.

Como tal, sou de parecer que deverá negar-se provimento ao recurso, confirmando-se a sentença recorrida”.

2 - Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

2.1- Com relevo para a decisão, a sentença recorrida considerou assentes os seguintes factos:

“1. Pela Direcção Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais do Algarve (DRARNA) e datado de 08.09.1994, foi emitido a favor do requerente o ALVARÁ DE LICENÇA DE OCUPAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO, nº 206/94, para snack-bar e esplanada em terrenos do Domínio Público Marítimo situados na Praia da Quarteira, Concelho de Loulé, nos termos do escrito junto como doc. nº 1 a fls. 16/18;

2. Dele consta, além do mais, que a licença é concedida a título provisório, nos termos do art. 17º do D. Lei 309/93, de 02.09 ... Cláusula 3ª - idem;

3. E que a licença era válida até à data da entrada em vigor do Regulamento do respectivo Plano de Ordenamento da Orla Costeira, nos termos daquele art. 17º - idem, cls. 4..

4. Até à data de emissão de tal alvará o recorrente desde 1972, viu ser-lhe licenciada, anualmente a ocupação de uma parcela do domínio público marítimo pela Delegação Marítima de Quarteira/Capitania do Porto de Faro;

5. O licenciamento anual emitido por aquela Delegação Marítima, foi precedido de pareceres pedidos a entidades terceiras, como a Direcção Geral dos Portos e

serviços de urbanização da C. M. Loulé;

6. O recorrente procedeu à instalação, anualmente, de acordo com os alvarás de licença, da sua barraca amovível;

7. Era possuidor do alvará de licença sanitária nº 774, da C. M. Loulé, para um estabelecimento de Barraca sito na Av. Infante de Sagres, em Quarteira -doc. 5, fls. 24;

8. Em 19.01.1996, o recorrente recebeu carta registada contendo o ofício 639 da CM Loulé, subordinado ao assunto "Arranjo Urbanístico da Marginal de Quarteira", onde era notificado do despacho do Sr. Presidente daquela Câmara, de 16.01.1996, do teor de cópia anexada - doc. 7, fls. 30;

9. Desse despacho constava, além do mais, que "De acordo com a informação da Comissão, nomeada por despacho de 16.11.95, do Sr. Vereador Batista, constatou-se que os apoios de praia, sitos na Av. Infante de Sagres, em Quarteira, a seguir indicados: .... "Palhinhas" de A... . . . para a sua execução e instalação, necessitaram de obras de construção civil, que se encontram executadas sem o devido e necessário licenciamento por parte da Câmara Municipal de Loulé (...)

10. (...) Como obras ilegais, podem as mesmas ser objecto de demolição e reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data do início das obras executadas."

11. Nestes termos determino o seguinte: Nos termos do art. 58º, nº 1 do D. Lei 445/91, redacção que lhe foi dada pelo D. Lei 250/94, e art. 6º do D. Lei 92/85, de 09.05, ser minha intenção ordenar a demolição dos apoios de praia acima referidos e a reposição do terreno nas condições em que se encontravam antes da execução das obras, demolição e reposição que se deverá iniciar no prazo de 5 dias após a notificação da respectiva ordem de demolição e deverá mostrar-se executada no prazo de 5 dias (...) - doc. 7, fls. 31/32;

12. O recorrido pronunciou-se quanto a esta intenção através do escrito, nos termos do escrito de fls. 34 e segs.;

13. Através do ofício nº 2633 de 22.02.1996, da C. M. Loulé, foi o recorrente notificado para proceder à demolição do apoio-de-praia sito na Av. Infante Sagres, em Quarteira, e à reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da execução de obras, demolição e reposição que se deverá iniciar no prazo de 5 dias, contados desde a data da notificação do referido despacho, devendo mostrar-se executado no prazo de 5 dias - doc. 9 a fls. 43, e instrutor;

14. Com tal ofício seguia cópia do despacho do Sr. Presidente recorrido de 21.02.1996, no qual é referido o anterior despacho mencionado supra, e que as oposições, após parecer do Consultor Jurídico, foram presentes a reunião de Câmara de 13.02.1996, tendo sido indeferidas. Mais refere ter sido ali deliberado recomendar ao Sr. Presidente da Câmara, para proferir despacho no sentido de ordenar a demolição e reposição do terreno, nos termos exarados naquele despacho onde manifestara tal intenção, acabando por determinar tal demolição dos apoios de praia e a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da execução das obras”.

## 2.2 - O Direito:

O Presidente da Câmara Municipal de Loulé, ora recorrente, discorda da sentença do T.A.C. de Lisboa que declarou nulo, por falta de atribuições, nos termos do artº 133º, nº 2, al. b) do C. P. A., o seu despacho de 21-02-96, pelo qual foi ordenada a demolição do apoio de praia “Palhinhas”, em Quarteira, e a reposição do terreno no estado em que se encontrava.

Sustenta, em síntese, que, ao contrário do decidido naquela sentença, as obras em questão estavam sujeitas a licenciamento camarário, competindo ao Presidente da Câmara ordenar a respectiva demolição e a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras. Tal resultaria, designadamente, das disposições conjugadas dos artºs 3º, nº 1 alínea e), 48º, nº 1, 50º e 58º do Decreto-Lei 445/91.

Vejamos:

2.2.1- A decisão judicial impugnada considerou que, situando-se “o apoio de praia” em causa em terreno do domínio público marítimo, era competente para a atribuição do título de utilização de tal espaço a Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais e não a Câmara M. de Loulé.

E, se tal entidade emitiu a favor do recorrente alvará de utilização daquele espaço, seria esta entidade que teria competência para verificar da violação do licenciamento, e, nos termos do artº. 89º do DL 46/94 de 22-2, ordenar a reposição da situação existente antes da infracção.

Nesta linha de entendimento e, apoiando-se em interpretação de preceitos do DL 309/93 de 2-9 e do DL 46/94, de 22-2 -, nomeadamente dos artºs 1º e 17º do DL 309/93 e 3º, 5º, 6º, 9º e 59º do DL 46/94 - conclui pela incompetência absoluta do Presidente da Câmara Municipal de Loulé para a prática do acto recorrido.

Sem razão, porém.

2.2.2 - Na verdade, subjacente à decisão recorrida, existe um equívoco manifesto: o de que, em relação a determinado bem jurídico, apenas podem existir atribuições da Administração Central ou da Administração local e, conseqüentemente, que a competência dos órgãos de uma delas, em relação a esse bem, exclui totalmente a competência dos órgãos da outra.

É o que a sentença pretende significar quando afirma: “..... daqui não resulta, sob pena de invasão da competência própria atribuída à D.R.A.R.N. que a autarquia possa ordenar a reposição da situação, ao arrepio da vontade daquela entidade a quem a lei atribui a respectiva competência”(fls 156 e 157).

Não é, todavia, assim.

Existem diversas situações, sobretudo em matéria de urbanismo, em relação às quais, em atenção aos fins prosseguidos por cada uma delas, a lei atribui poderes de intervenção à Administração Central e à Administração local.

A situação dos autos é disso um exemplo.

É considerado de utilidade pública o uso privativo destinado à instalação de

serviços de apoio à função pública das praias que exija a realização de investimentos em instalações fixas ou desmontáveis (artº. 11º, nº. 1 do DL 309/93 de 2/9).

Os apoios de praia, tal como vêm definidos no artº 59º, nº 1 do DL 46/94 de 22-2, carecem da obtenção de licença, a atribuir pela Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (artº 5º, nºs 1 e 2 e artº. 59º, nº 4 do DL 46/94 de 22-2) e os equipamentos que não correspondam a apoio de praia, nomeadamente restaurantes e snack - bares, estão sujeitos a contrato de concessão, autorizado pelo Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (artº. 5º. nºs 1 e 2 e artº 59º nºs 3 e 5 do DL 46/94 de 22-2).

A possibilidade de outorga de tais licenças ou contratos de concessão está, naturalmente, dependente de condicionamentos legais, estabelecidos em ordem à protecção de um equilibrado e correcto uso do bem do domínio público em causa, que ao Ministério do Ambiente, directamente ou através dos seus serviços regionais, cabe defender.

Daí que, nos artºs 56º a 63º do DL 46/94 se estabeleçam diversos requisitos gerais e especiais, de cuja observância depende a concessão de licença ou a outorga de concessão.

A mesma lei (DL 46/94 de 22 de Fevereiro) prevê também, no artº 8º, coerentemente com a respectiva finalidade - “instituir uma gestão eficaz dos recursos hídricos, baseada na articulação de utilizações distintas da água e terrenos com ela conexos” (Preâmbulo do diploma) -, findo o prazo da licença, a obrigatoriedade de remoção ou demolição do equipamento instalado no domínio público, consoante se trata de instalações desmontáveis ou de obras fixas, e a necessidade de reposição do terreno no estado anterior à execução das obras.

No artº 89º contempla a possibilidade de a D.R.A.R.N. ordenar que, em caso de infracção, se proceda à reposição da situação anterior à mesma.

Tal não significa, porém, que as licenças ou concessões para utilização privativa

do

domínio hídrico, relacionadas com os fins que, à Administração Central, através do

Ministério do Ambiente e seus serviços Regionais, incumbe prosseguir, substituam outras licenças exigidas por lei, com referência ao acautelamento de outros fins, cuja prossecução está confiada a pessoa colectiva diferente, designadamente aos Municípios.

É o caso da necessidade de obtenção de licença de construção, sempre que a estrutura a erigir no local abrangido pela licença ou concessão de uso privativo incorpore obras de construção civil; isto mesmo se reconhece no ofício da DRARNA de 23-10-96, junto a fls 140.

De facto, o artº 1º, nº 1, alínea a), do DL 445/91 de 20-11 sujeita a licenciamento municipal todas as obras de construção civil e os trabalhos que impliquem alteração da topografia do local e, o artº 9º, nº 1, alínea e), do mesmo diploma, apenas isenta de licenciamento municipal “as obras e trabalhos promovidos pela administração indirecta do Estado, directamente relacionados com a actividade portuária, aeroportuária ou ferroviária”.

Ora, como bem observa o Recorrente, “se atentarmos nas razões que estão na origem da atribuição de competências às Câmaras Municipais para o licenciamento de obras particulares, designadamente a necessidade de verificação das condições de salubridade das edificações e dos requisitos de solidez e de defesa contra os riscos de incêndios e intempéries e ainda, entre outros, de lhes garantir condições mínimas de natureza estética, dificilmente poderemos considerar que o Regulamento de utilização do Domínio Hídrico (Decreto-Lei 46/94 de 22 de Fevereiro) contem disposições que substituam o disposto nos diplomas que regem o licenciamento de obras particulares”.

Na verdade, nos diplomas que visam regular o ordenamento da faixa costeira e as utilizações do domínio público hídrico (DL 309/93 e DL 46/94, designadamente), não se estabelecem, directamente ou por remissão, as

normas técnicas a respeitar para obter o eventual licenciamento de construções; nem existem, nos aludidos diplomas, normas legais definidoras dos critérios de apreciação a seguir, dos prazos a respeitar e demais requisitos próprios de um licenciamento desse tipo.

2.2.3 - O licenciamento das obras de construção civil, levadas a efeito pelo ora recorrido no apoio de praia “Palhinhas”, a quando da respectiva adaptação a snack-bar, em 93, constatadas pela Comissão nomeada por despacho de Vereador da Câmara M. de Loulé, de 16-11-95, cabia, pois, à referida Câmara Municipal.

Não tendo tais obras sido licenciadas e, reconhecendo-se como impossível a respectiva legalização, cabia na competência do Presidente da Câmara, nos termos do artº 58º, nº 1, do DL 445/91 de 20-11 - sem prejuízo das atribuições cometidas por lei a outras entidades -, ordenar a sua demolição e, a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das mesmas.

Face ao exposto, impõe-se concluir que, ao declarar a nulidade do despacho recorrido, por incompetência absoluta do Presidente da Câmara para a respectiva prática, a sentença recorrida errou na interpretação e aplicação dos preceitos legais concernentes ao caso, violando, designadamente, o disposto nos artºs 1º., nº. 1, alínea a) e 58º, nº 1, do DL 445/91 de 20-11, bem como os dispositivos legais dos D. Leis 309/93 de 2/9 e DL 46/94 de 22-2, por ela citados, que, como se deixou demonstrado, não autorizavam a conclusão a que chegou.

3 - Nestes termos, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando a decisão recorrida e, ordenando a remessa do Processo ao T.AC., a fim de aí ser conhecido o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, também invocado pelo Recorrente.

Custas pelo recorrido particular, fixando-se:

Taxa de justiça: 200 Euros

Procuradoria: 100 Euros

Lisboa, 27 de Fevereiro de 2002

Maria Angelina Domingues - Relatora

Costa Reis

Isabel Jovita

**Fonte:** <http://www.dgsi.pt>