

Faculdade De Direito da Universidade Católica Portuguesa

Escola de Lisboa



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

A proibição do uso público das praias em tempos de Covid-19:

Problemas de competência e sua interligação com o estado de emergência e o estado de necessidade administrativa

Bernardo Baleia dos Santos Mansura Saramago

Nº de Aluno: 142720126

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, orientada pelo
Professor Doutor Luís Manuel da Costa Sousa da Fábrica

março de 2022

Agradecimentos

Face às presentes dificuldades que levaram à elaboração da presente tese, no meio de uma pandemia em 2020 e um cenário de guerra geopolítica em 2022, gostaria de agradecer aos seguintes ilustres:

- Às minhas amigas de licenciatura, Ana Santos, Elisa Aleixo e Joana Malaquias por estarem sempre presentes perante as dificuldades;
- Aos meus melhores amigos de infância, João Pinto, João Matias, João Coelho e Tomás Policarpo por sempre me acompanharem;
- Ao meu melhor amigo de Mestrado, Luís Araújo, por todas os conselhos, debates jurídicos e conversas sobre o presente texto. Sem ti meu caro, não seria possível, eternamente grato.

A toda a minha família, e com um carinho especial aos seguintes elementos:

- Aos Meus Pais, António Luís Saramago e Maria Manuela Saramago, por todos os sacrifícios e por sempre me darem tudo, aos quais estarei para sempre eternamente grato;
- À minha tia avó, Marcelina Baptista, por tudo;
- Aos meus falecidos avós, Maria de Lurdes e Heitor Cosme dos Santos, por toda a educação e valores incutidos;
- Ao meu falecido tio avô, Manuel Baptista, por tudo;
- Aos meus tios, primos e restantes membros da família Santos na nossa aldeia, Nafarros;

A nível académico:

- Ao meu orientador, Professor Doutor Luís Manuel da Costa Sousa da Fábrica por ser um mentor jurídico “fora da caixa”, no qual devo a minha gratidão por todo o apoio prestado, incluindo críticas e correções que se demonstraram necessárias ao desenvolvimento da versão final do presente texto.

“The big difference between people is not between the rich and the poor, the good and the evil. The biggest of all differences between people is between those who have had pleasure in love and those who haven’t.”

Sweet Bird of Youth (1962) – *Chance Wayne* (interpretado por *Paul Newman*).

Cinematografia realizada por *Richard Brooks*, baseada na peça teatral de *Tennessee Williams* (1959).

Abreviaturas

AA. VV. (Autores vários);

AR (Assembleia da República);

Art. (artigo);

CC (Código Civil);

Cfr. (conforme);

CGPPP (Code général de la propriété des personnes publiques);

Col. (Colaboração);

Coord. (coordenação);

CP (Código Penal);

CPA (Código do Procedimento Administrativo);

CPC (Código de Processo Civil);

CPTA (Código de Processo dos Tribunais Administrativos);

CRP (Constituição da República Portuguesa);

DL (Decreto-lei);

Ed. (Edição);

FDUC (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra);

LAL (Lei das Autarquias locais- regime jurídico das autarquias locais);

OA (Ordem dos Advogados);

Op. cit (obra Citada);

pp. (Página(s));

RJPIP (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público);

STA (Supremo Tribunal Administrativo);

STJ (Supremo Tribunal de Justiça);

TC (Tribunal Constitucional);

TRL (Tribunal da Relação de Lisboa);

Vol. (Volume).

Resumo (Abstract)

A proibição do uso público das praias (designada como ato de interdição), tornou-se numa das medidas fulcrais para combater a propagação da pandemia covid-19 aquando da chega do vírus pandémico em solo português, no começo de março de 2020. Várias câmaras municipais por todo o território optaram pela proibição de frequentar e fruir das diversas praias pertencentes ao concelho correspondente, a fim de evitar o agravamento da situação pandémica em Portugal.

Para conhecermos das preocupações jurídicas que servem de motivação à presente tese, será necessário contextualizar historicamente à luz do direito nacional e estrangeiro, a presença do domínio público marítimo (no qual se inclui as praias) pertencente ao domínio estadual português. A linha jurisprudencial nesta matéria, afigura-se em rota de coincidência quanto à titularidade neste domínio. Lateralmente, serão analisados os atos jurídicos de interdição à luz das figuras gerais de direito administrativo, no qual nem sempre será ténue distinguir entre ato e regulamento administrativos, para além de figuras afins. Paralelamente, este estudo pretende analisar da competência dos municípios em redor dos atos de proibição em março de 2020, que gerou diversos problemas, nomeadamente quanto à (não) aceitação da transferência de certos poderes primários que interfiram no chamado “núcleo da dominialidade”.

Na parte final desta dissertação, cumpre analisar sobre a não invocação do estado de necessidade administrativa como possível fundamentação para justificar o “estado de exceção” sobre o princípio da legalidade administrativa (artigo 3/2.º do CPA), bem como as vias de fundamentação analisadas pelos municípios. Cabe afirmar que no centro deste estudo irão ser analisadas as proibições antecedentes à chegada de legislação pandémica, aquando de março de 2020. Lateralmente, será vista a possível inconstitucionalidade material de certos Decretos que permitem a interdição do uso público das praias após este período. Surgiu assim, a doença covid-19 para restringir e suspender os nossos direitos fundamentais num cenário à margem da legalidade. Hoje foi a covid, amanhã será outra qualquer... Como irão os órgãos com competências legislativas e administrativas no futuro lidar com fenómenos desta natureza? Fica a pergunta em aberto.

Palavras-chave: Proibição do uso público das praias; Interdição; Espaço Público Marítimo; Ato Administrativo; Regulamento Administrativo; Estado de necessidade administrativa; Princípio da Legalidade; Núcleo da Dominialidade; Interesse público; Integridade Estadual; Preservação de Poderes; Restrição e Suspensão de Direitos.

Índice

Introdução	9
1. As praias, regimes jurídicos adjacentes e suas complexidades	11
1.1 Definição de praia: Breve Evolução Histórica e Direito Estrangeiro	11
1.2 O fundamento da Dominialidade (pública) das praias.....	13
2. Classificação: O Ato jurídico de interdição do uso público das praias.....	18
2.1 A árdua delimitação da figura do ato administrativo na interdição do uso público das praias	18
2.2 Enquadramento da figura de regulamento administrativo na interdição do uso público das praias.....	22
3. A Transferibilidade ou Intransferibilidade de Competências no ato de interdição do uso público das praias.....	27
4. Da não invocação do estado de necessidade administrativa e as vias de fundamentação utilizadas pelos municípios	35
Conclusão	41
Bibliografia.....	43
Jurisprudência	49

Introdução

O modo de atuação das entidades públicas nacionais face à pandemia Covid-19 manifestou-se através de uma pluralidade de atos jurídicos, alguns deles potencialmente violadores do princípio da legalidade administrativa (artigo 3.º do CPA). A interdição do uso público das praias é precisamente um desses casos.

No mês de março de 2020, mais precisamente a 2 de março de 2020 surge o primeiro caso de Covid- 19 em Portugal, e logo 9 dias depois, a 11 de março 2020, o uso público das praias ganha um enorme relevo, derivado do alto fluxo populacional a deslocar-se para as mesmas, nomeadamente às praias marítimas a oeste da cidade de Lisboa. Com toda esta problemática a pairar no ar, os municípios começaram com uma série de recomendações¹, mais restritivas e a enunciar uma futura possibilidade de interdição das praias. Seguidamente, a autoridade marítima nacional, extravasa as *«anteriores recomendações e determina a interdição das atividades desportivas ou de lazer que impliquem aglomerados de pessoas»*², o que não se trata de uma interdição absoluta, no qual o uso público continuava a ser permitido, mas apenas certas e determinadas atividades.

A autoridade marítima nacional interdita as atividades desportivas ou de lazer nas praias, e depois a 27 de março de 2020, uma série de municípios optaram pela interdição do uso público das praias (entre outros espaços)³, o que importa analisar se esta interdição foi efetivamente conforme ao direito, ou se, por outra via, entramos num cenário de um possível “caos jurídico”, colocando em causa os atos praticados pela administração local autárquica.

Um primeiro problema, que será instrumental à temática principal, fixa-se no ato de interdição de um bem público dominial, se estamos perante um ato administrativo

¹Veja-se deste modo, o comunicado por parte da Câmara Municipal de Cascais, disponível em: <https://www.cascais.pt/noticia/comunicado-seguranca-nas-praias-do-concelho> (Consultado a 16/10/2021).

² Notícia disponível em: <https://www.amn.pt/Media/Paginas/DetalheNoticia.aspx?nid=2787> (Consultado a 16/10/2021).

³Um dos exemplos mencionados será o caso do concelho de Mourão, a 16 de março de 2020, no qual a câmara municipal deste concelho se afirmou como uma das primeiras em território nacional a interditar o uso público das praias. Para este efeito, veja-se as medidas tomadas pelo município, disponível em: <http://arquivo2020.cm-mourao.pt/pt/site-servicos/procivil/coronavirus/Paginas/Comunicado---16-Mar%C3%A7o-de-2020.aspx> (consultado a 17/10/2021).

(artigo 148.º do CPA), ou se está em cima da mesa algo semelhante, como um regulamento administrativo ou outra figura afim. Após esta problemática inicial, irão ser abordados os problemas relativos à competência da administração local autárquica relativo aos atos praticados. Em caso de resposta negativa, será necessária a averiguação de a quem pertence a competência para o mesmo, e se, a delegação de competências seria possível para a prática de atos jurídicos de natureza proibitiva. Assim sendo, da possibilidade ou impossibilidade de transferência de competências será um tópico fulcral em análise nesta matéria, no qual se pretende averiguar, as condições específicas em que é possível a interdição das praias, e em que condições tais interdição pode ser decretada por meio das entidades autárquicas.

Finalmente, importa analisa se o estado de necessidade administrativa (artigo 3.º/2 do CPA) poderá justificar, e servir de fundamento a esta problemática? Verificando-se a ausência de uma norma atributiva de competência, os municípios justificaram as suas atuações precisamente com a invocação desta figura. Doravante, se ocorrer falta de competência e o ato for nulo, 164/2.º e 161/2.º alínea b) do CPA, então esta figura tem de ser devidamente invocada e com a demonstração dos pressupostos da mesma, devidamente fundamentados? Esta figura do estado de necessidade administrativa estará também em foco principal, para saber se poderá ou não justificar a atuação das autarquias locais.

1. As praias, regimes jurídicos adjacentes e suas complexidades

1.1 Definição de praia: Breve Evolução Histórica e Direito Estrangeiro

As praias, pertencendo ao domínio público, encontram-se em primeira linha reguladas no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (doravante RJPIP), sendo dotadas de algumas características aí previstas, como a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade (artigos 18.º a 20.º do RJPIP), consubstanciando assim aquilo que se designa por dominialidade pública (bem imóvel pertencente ao domínio público⁴ português). No entanto, nem sempre esta situação se apresentou uniforme, sendo necessária a devida contextualização histórica.

A definição de praia não se afigurou pacífica, sendo necessário recuar até ao século XIX, no qual o artigo 2.º do Decreto Lei Régio de 31 de dezembro de 1864 incluiu pela primeira vez no domínio público as praias, sem, contudo, estabelecer um limite externo⁵. Poderá afirmar-se, que este foi o ponto de partida para que as praias fossem integradas no domínio público estadual. AFONSO QUEIRÓ, numa definição pragmática, definiu praia, para efeitos deste primeiro diploma como “...terrenos ordinariamente arenosos e enxutos, contíguos à linha de máxima preia-mar de águas vivas, deixados a descoberto pelo lento recuo das águas do mar ou de depósitos aluviais ...”⁶. O Código Civil de 1867 (também designado por Código de Seabra), no seu artigo 380.º/2 (versão originária), com um conceito “amplo”, mencionava como bens do domínio público “...as aguas salgadas das costas, enseadas, bahias, fozes, rias e esteiros, e o leito dellas...”. Civilistas da época, consideraram que as praias continuavam a pertencer ao domínio público, mesmo com uma visão mais restritiva do CC de 1867⁷. Pelo teor deste artigo

⁴De acordo com o art. 15.º do RJPIP, dentro da categorização de bens pertencentes ao domínio público, dividem-se, quanto à sua titularidade, entre Estado, regiões autónomas e autarquias locais.

⁵Neste sentido, vide MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *O Domínio Público - O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina Editora, Reimpressão da edição de janeiro de 2005, p. 179.

⁶Cfr. QUEIRÓ, AFONSO, «As Praias e o Domínio Público Marítimo (Alguns Problemas Controvertidos)» em *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 96.º, n.º 3258, março 1964, p. 322. Note-se que MARCELLO CAETANO, numa aceção não igual, mas de certa forma semelhante a este autor, também postulava que praias seriam os terrenos constituídos por areia solta. Para este efeito, veja-se, CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, Almedina Editora, 2013, 10.ª Edição, p. 901.

⁷Neste sentido, veja-se GONÇALVES, LUÍS CUNHA, *Tratado de Direito Civil*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 1930, pp. 126 e 127; MOREIRA, GUILHERME ALVES, *As Águas no Direito Civil Português*, Livro I, Coimbra Editora, 1920, p. 255.

380.⁸, parece-nos claramente que o conceito de praia (stricto ou lato sensu), estava densificado pelo legislador como sendo coisas públicas, propriedade do Estado português, afeta ao uso público da comunidade⁹.

Noutra perspetiva doutrinária mais recente, DIOGO FREITAS DO AMARAL & JOSÉ PEDRO FERNANDES definem praia como uma “... *faixa de terreno contígua às águas marítimas e demais águas públicas, com superfície arenosa ou de pedras soltas e quase plana, desprovida de vegetação ou com vegetação escassa...*”¹⁰. Esta proposta apresenta-se semelhante ao conceito dado por AFONSO QUEIRÓ, inspirado no artigo 1.º da Lei de Costas espanhola de 1969¹¹, defendendo os mesmos, que em caso de dúvida, é necessário verificar se o terreno resultou do lento recuo das águas do mar ou de aluvião formado por essas águas¹². Experiências diferentes tiveram os ordenamentos jurídicos francês e italiano. Em França, a definição precisa de praia vem estipulada pelo CGPPP¹³, no seu artigo L. 2111-4, n.º 1, como “...*Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles...*”¹⁴. Em Itália, o CC italiano no seu artigo 822.º (1.ª parte) admite a dominialidade das praias¹⁵, todavia sem uma definição

⁸Dispondo o seguinte: “... *São públicas as coisas naturais ou artificiais, apropriadas ou produzidas pelo estado e corporações públicas e mantidas debaixo da sua administração, das quais é lícito a todos individual ou coletivamente utilizar-se, com as restrições impostas pela lei, ou pelos regulamentos administrativos...*”.

⁹Doutrina como AFONSO QUEIRÓ defende acerrimamente que o preceituado não só às praias em sentido amplo ao contrário do Diploma régio de 1864, mas também às partes ausentes de água marítima. Para este efeito veja-se QUEIRÓ, AFONSO RODRIGUES, *As Praias e o Domínio Público*, Estudos de Direito Público, Universidade de Coimbra, vol. II, Obra Dispersa, Tomo I, 2000, p. 373.

¹⁰Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO / FERNANDES, JOSÉ PEDRO, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora, 1978, p. 92.

¹¹Hoje em Espanha, a Lei 2/2013 de 23 de maio e o Real Decreto 876/2014, de 10 de outubro, define legalmente o que é uma praia, “... *Las playas o zonas de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas. Estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa...*”, Artigo 3.º n.º 1 alínea b) do Real Decreto 876/2014.

¹²Cfr. MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *Op. cit.*, p. 181. Note-se, que em Espanha a lei das costas de 1969 impulsionou a seguinte lei (das costas) em 1988, hoje alterada então pela Lei 2/2013 e o Real Decreto 876/2014. Parece-nos que esta lei proporciona uma noção mais genérica que a do atual Decreto-Real Espanhol, no entanto impulsionadora para o legislador constituinte espanhol, definindo “praias” e o conceito de “zona marítimo-terrestre”. Nesta linha de pensamento, MOREANO, SAÍNZ, «Domínio Público Estatal de las Playas Y Zona Marítimo-Terrestre», in: *Revista de Administración Pública*, n.º 99, setembro/dezembro 1982, p. 232.

¹³Código Geral da Propriedade das Pessoas Públicas, ou em francês: “*Code Général de la propriété des personnes publiques*”.

¹⁴Não obstante à devida definição legal francesa, tal como no ordenamento jurídico português, afigura-se necessária a devida adaptação deste conceito às posições doutrinárias e jurisprudenciais. Sobre a temática em França, veja-se GAUDEMET, YVES, *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tomo II, Paris: LGDJ, 2014, 15.ª Edição, pp. 99 a 102.

¹⁵Concretizado pelo *Codice della navigazione* italiano, no qual as praias pertencem ao domínio público marítimo, no seu artigo 28.º alínea a).

concreta da mesma, demonstrando que não é apenas em Portugal que a doutrina tem concretizado a incompletude do legislador no presente domínio.

Regressando a Portugal, num sentido *lato sensu* de praia entendeu-se que pelo DL n.º 468/71, no seu artigo 3.º/5 que margem “...*estende-se até onde o terreno apresentar tal natureza...*”¹⁶ (corresponde hoje, ao artigo 11/5.º da Lei n.º 54/2005, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos). Esta expressão leva a crer que a própria margem de um rio poderá ter a natureza de praia, como revela MARCELLO CAETANO, a nível das praias fluviais pertencentes ao domínio público do Estado¹⁷, onde a expressão “*até onde o terreno apresentar tal natureza*” revela-se fulcral para descodificação deste conceito.

1.2 O fundamento da Dominialidade (pública) das praias

Nos dias de hoje, o domínio público encontra a sua *maxime* expressão constitucional no artigo 84.º da CRP, no entanto nem a Constituição nem a lei portuguesa, exemplificam uma definição de domínio público atendendo às suas finalidades materiais e finalísticas, limitando-se a remeter para um critério formal: são bens do domínio público aqueles que como tal sejam classificados pela Constituição e pela Lei¹⁸. De modo objetivo, JOSÉ PEDRO FERNANDES, define domínio público como sendo o “... *conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela in comerciabilidade em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública...*”¹⁹, o que nos leva a crer, como referenciado supra relativamente ao artigo 380.º do Código de Seabra, que existem bens com finalidades públicas (e regulados pelo direito público), e que se afigura necessária a

¹⁶Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro.

¹⁷CAETANO, MARCELLO, *Op. cit.*, p. 905. Sobre opinião idêntica na temática, veja-se AMARAL, DIOGO FREITAS DO / FERNANDES, JOSÉ PEDRO, *Op. cit.*, p. 93. Traçado de forma sumária a evolução doutrinal consoante a legislação em vigor nas diversas épocas, vide sobre o conceito de “praia”: MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, “Direito do Domínio Público”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. PAULO OTERO / PEDRO COSTA GONÇALVES), Vol. V, Coimbra: Almedina Editora, 2011, p. 45. Verosímil é também a definição de JORGE PAÇÃO, Cfr. PAÇÃO, JORGE, “A interdição do uso público das praias: um problema de competência”, Revista e-pública, Volume 7, N.º 1, abril de 2020, disponível em: https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a10.html#_ftn71 (Acedido em 08/11/2021).

¹⁸AA. VV, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público. Domínio Público e Privado da Administração*, CIDP, Almedina, 2017, p. 82.

¹⁹FERNANDES, JOSÉ PEDRO, “Domínio público” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Coimbra Editora, 2.ª Edição, volume IV, 1991, p. 166.

separação entre domínio público e domínio privado²⁰. Nem sempre se verificou uniforme esta destrição, é necessário recuar até ao direito romano para se caracterizar os bens *extra-commercium*, que seriam da titularidade do Estado, a chamada *res publicae* (coisa pública)²¹.

Um contributo mais recente e decisivo para esta matéria surgiu no período pós-revolução francesa de 1789: a primeira conceção da expressão “domínio público” surgiu pelo autor VICTOR PROUDHON (1834), intitulada *Traité du domaine public*²², no qual deveria integrar no domínio público os bens cujos fins primordiais estivessem destinados àquilo que é o interesse público estadual, não podendo ser objeto contratual no plano do direito privado, dotados assim de impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade²³.

Destarte, a definição de domínio público e domínio privado²⁴, surge claramente influenciada pelo modelo francês²⁵, pelo que sufragamos da posição de JOSÉ PEDRO FERNANDES, ao separar o domínio privado pela possibilidade de comercialidade, bens passíveis de serem objetos contratuais a nível de direito privado, que por norma não estão integrados no domínio público, não sendo assim dominiais, mas podendo ter por si uma utilidade pública²⁶. ANA RAQUEL MONIZ segue a linha de pensamento deste autor, inspirada no modelo francês, diferenciando e caracterizando o domínio público numa

²⁰Para uma melhor *summa divisio* entre direito público e direito privado, veja-se ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Almedina, setembro 2009, p. 333-335. Dentro destes conceitos que nos levam a recuar até ao direito romano, surgiu também o chamado domínio público e privado da administração.

²¹Para este efeito, veja-se, YOLKA, PHILIPPE, *Droit des biens publics*, LGDJ, Issy-les-Moulineaux Cedex, 2018, p. 15. Exemplos de coisas públicas seriam por exemplo as ruas, pontes, as praças, os teatros e as termas, cfr. MIRANDA, JOÃO, *Direito Administrativo dos Bens, Introdução à Teoria Geral dos Bens Públicos*, AAFDL Editora, 2021, p. 113.

²²*Apud* FERNANDES, JOSÉ PEDRO, *Dicionário...*, *Op.cit.*, pp. 166 e 167.

²³Esta conceção foi adotada por alguns países europeus, nomeadamente Portugal, perdurando a sua génese até aos dias de hoje. Segundo ANA RAQUEL MONIZ, estes princípios são basilares àquilo que pode ser caracterizado como um bem dominial, no qual este perde a sua índole pública, deixando de estar sujeito ao estatuto da dominialidade, apenas mediante desafetação. Vide MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *O Domínio...*, *Op. cit.*, pp. 415-418.

²⁴Para além de PROUDHON, autores como DUGUIT, questionaram afincadamente as destrições de domínio público e direito privado provenientes do período romano, pré-liberal e liberal, no qual o autor propôs a elaboração de uma escala de dominialidade, dividindo os bens em diversas categorias, mediante a sua afetação a um determinado uso específico ou serviço público. Sobre a temática, Cfr. DUGUIT, LÉON, *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo III, 2.^a Edição, Paris, 1923, p. 322.

²⁵A chamada gestão pública e gestão privada do património do Estado para efeitos de domínio público e domínio privado, Cfr. YOLKA, PHILIPPE, *Op. cit.*, p. 50.

²⁶Para o autor a diferenciação entre bens dominiais do Estado pertencentes ao domínio público estadual e aqueles que estão inseridos no domínio privativo estadual, afere-se por ser indisponíveis, prosseguirem o interesse pública, mas não estão classificados como dominiais. Neste sentido, FERNANDES, JOSÉ PEDRO, “Domínio público” in *Dicionário... Op. cit.*, p. 161.

ótica de aplicação de normas de direito público, no qual os bens dominiais pertencentes ao domínio público regem-se por um regime puro de direito público, ao contrário de outros bens que estão integrados no domínio privado.²⁷

Em Portugal, na Constituição de 1933 foi acolhida a diferenciação entre domínio público e privado do Estado²⁸, todavia, a versão original da CRP de 1976 não previa uma referência expressa ao domínio público tal como conhecemos atualmente, e apenas com a revisão legislativa de 1989 foi introduzido o que pertence ao domínio público do Estado, sendo hoje completado pelo RJPIP estabelecendo aquilo que são os bens imóveis do domínio público estadual e os bens imóveis do domínio privado do estado e institutos públicos. Deste modo, o artigo 84.º da CRP introduzido pela revisão constitucional de 1989 afigura-se como um ponto nevrálgico nesta questão, introduzindo o leque de possibilidades que entram no domínio público. A nosso ver, a CRP parece querer separar aqui alguns bens, individualizando os bens de domínio público *ex constitutione*, alíneas a) a e), no qual a alínea f), ao permitir que o legislador identifique e defina por ato legislativo outras categorias de bens sujeitos ao regime da dominialidade pública²⁹.

Posto isto, como saber se as praias são ou não, classificadas pelo legislador como um bem dominial³⁰? Veja-se a este propósito, os artigos 3.º a 5.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, a Lei sobre a titularidade dos recursos hídricos, no qual nomeadamente no seu artigo 3.º alínea a) prevê precisamente que as águas costeiras e territoriais pertencem ao domínio público marítimo, e no seu artigo 4.º, que a titularidade do mesmo pertencente ao Estado. A este respeito, não parece existir qualquer dúvida quanto à dominialidade das praias. Neste seguimento, parece resultar da lei da titularidade dos recursos hídricos tanto a classificação das praias como símbolo de pertença ao domínio público estadual, não obstante de uma possível aproximação normativa do conceito de “praia”. Pelo artigo 5.º da presente lei o legislador utiliza por diversas vezes a terminologia “cursos de água”, bem como no seu artigo 3.º uma enumeração taxativa dos bens dominiais pertencentes ao domínio público marítimo. Assentando normativamente o que vem enunciado no presente diploma, parece estar conducente que as praias se

²⁷Cfr. MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *Direito... Op. cit.*, p. 31. O mesmo parece ser o entendimento de JORGE MIRANDA & RUI MEDEIROS, ao afirmarem estes autores: “... os bens dominiais estão submetidos a um regime jurídico-público derogatório da propriedade privada...” Cfr. MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 73.

²⁸Título XI da CRP de 11 de abril 1933, com a designação “Domínio público e privado do Estado”.

²⁹Neste sentido, AA. VV, *Comentário... Op. cit.*, pp. 85 e 86.

³⁰Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.* (Acedido em 08/11/2021).

definem juridicamente como “...*parcelas das margens dos cursos de água, legalmente identificados...*”³¹, parcelas estas com características próprias e diferenciadas de outros bens dominiais, como dos lagos ou lagoas.

Outra característica que justifica a dominialidade das praias, é a questão do interesse público, e a possibilidade de uso, gratuitamente, a todos os cidadãos. Veja-se o artigo 46.º do DL n.º 38/2015, 12 de março, “...*O espaço marítimo nacional é de uso e fruição comuns, nomeadamente nas suas funções de lazer...*”, complementada, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de setembro, no qual o artigo 58.º, diz-nos “...*os recursos hídricos são de uso e fruição comum*”³²..., pelo que indica que toda a utilização do espaço marítimo pertencente às praias (e não só) se encontra de acesso público a qualquer pessoa. Por outra via, o n.º 1 do artigo 25.º do RJPIP, confirma esta situação, ao afirmar, que os bens imóveis de domínio público podem ser usufruídos por todos os cidadãos, e o seu n.º 2 que esclarece a gratuitidade do mesmo. Por sua vez, pode-se afirmar também que as praias são domínio público do Estado, e possuem a característica da dominialidade, devido à proteção ambiental, e cada vez mais, é necessário preservar o nosso ambiente marítimo e costeiro. Existe aqui, intrinsecamente um dever público associado à pessoa coletiva Estado, pela proteção do sistema ecológico nacional, e de garantir a sua sustentabilidade³³.

Não parece restar dúvidas quanto à característica da dominialidade das praias, pelo que o artigo 15.º do RJPIP³⁴, o que nos leva a indicar que a titularidade das praias pertence ao Estado português, no entanto resta saber se as competências que são originariamente do órgão estadual, podem (ou não) ser transferidas para a administração local autárquica.

³¹Por uma ordem de razões, veja-se de outro modo, no anexo I do DL n.º 166/2008, de 22 de agosto, o seu nr. 1 alínea b) da I secção, definindo praia como sendo “... *formas de acumulação de sedimentos não consolidados, geralmente de areia ou cascalho, compreendendo um domínio emerso que corresponde à área sujeita à influência das marés e ainda à porção geralmente emersa com indícios do mais extenso sintoma de atividade do espraio das ondas ou de galgamento durante episódios de temporal, bem como um domínio submerso, que se estende até à profundidade de fecho e que corresponde à área onde, devido à influência das ondas e das marés, se processa a deriva litoral e o transporte de sedimentos e onde ocorrem alterações morfológicas significativas nos fundos proximais...*”.

³²Lei n.º 58/2005, aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.

³³Nomeadamente o dever público de proteção do ambiente marinho e costeiro, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

³⁴A opção legislativa consagrada neste artigo 15.º do RJPIP parece-nos correta. Como afirma JOSÉ PEDRO FERNANDES, “...*os bens dominiais pertencem a todos os cidadãos, não passando o Estado e as autarquias locais de seus meros mandatários e, nessa qualidade, de simples administradores desses bens...*” (Cfr. FERNANDES, JOSÉ PEDRO, “Domínio público” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Coimbra Editora, 2.ª Edição, volume IV, 1991, p. 173 e 174).

Fundamentamos a nossa posição, baseada em primeira linha, na finalidade de prossecução do interesse público, o uso público em termos iguais pelos cidadãos, que permitem a estes bens serem impenhoráveis, inalienáveis e imprescritíveis³⁵. No direito privado, o proprietário de um bem possui a faculdade de vender, doar, onerar, ao contrário da Administração pública relativamente aos bens dominiais, referindo MARCELLO CAETANO, “... *subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primordial utilidade coletiva...*”³⁶. O próprio artigo 84.º da CRP, ao estabelecer um regime constitucional dos bens pertencentes ao domínio público, deverá estar conciliado com o princípio da alienabilidade, nomeadamente este artigo 18.º do RJPIP, pelo que a característica de não estarem sujeitos ao comércio jurídico privado consagra-se como uma “... *característica essencial do regime dos bens do domínio público...*”³⁷, o que por sua vez, não podem ser objeto de propriedade privada, posse civil, ou até de venda/permuta, pelo que são coisas inalienáveis e imprescritíveis³⁸.

Nas palavras de MARCELLO CAETANO, “... *O fundamento da submissão dos bens ao regime do domínio público é a utilidade pública...*”³⁹, definição esta que se coaduna com os fundamentos já observados *supra*, a utilidade pública das praias deverá ser apresentada como um argumento seminal, para que este possa assim ser classificado como

³⁵O caráter dominial das praias (e a sua integração dominial) apresenta-se como uma questão pacífica na jurisprudência, aferida pela relevância do interesse coletivo, e consequentemente os fins adjacentes à sua utilidade pública, ligado à circulação de pessoas e bens. Neste sentido, *vide* ACÓRDÃO do TRL, Processo n.º 752/17.9T8FNC-8, de 22.03.2018, relatora: Isoleta Almeida Costa, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/-/4C56CB92A7D46126802582D5003DD72D> ; E ainda da impossibilidade de revogação por lei ordinária dos bens dominiais declarados pela CRP, ACÓRDÃO n.º 326/2015 do TC, Processo n.º 718/14, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/326-2015-69900806> (consultado a 14/03/2022).

³⁶CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª Edição, Almedina, 2013, p. 881. Há que salientar, no ordenamento jurídico alemão, mediante certos instrumentos de direito administrativo, como a desafetação, a administração pública pode efetivamente alienar um determinado bem público a favor de um particular, todavia é necessário que não coloque em causa a prossecução desse fim de natureza pública pelo bem alienado. Sobre a temática, veja-se HÄDE, ULRICH, *Das Recht der öffentlichen Sachen*, JuS 1993, p. 115. Portugal claramente seguiu os moldes de Itália e Espanha, num modelo mais rígido, como resulta do artigo 18.º do RJPIP e do artigo 202/2.º do CC, afirmando ANA RAQUEL MONIZ, que está consagrada “... *a forma mais rigorosa da destinação do bem, uma vez que exige a sua subordinação à titularidade de uma pessoa coletiva pública...*” in MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *O Domínio Público - O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina Editora, Reimpressão da edição de janeiro de 2005, p. 420.

³⁷Para este efeito, veja-se o ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 103/99 (Diário da República, 2.ª série, de 1 de Abril de 1999), disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=1999&numero_actc=103 (consultado a 01/12/2021).

³⁸*Vide* ACÓRDÃO n.º 150/2006 do Tribunal Constitucional - Processo n.º 323/2005, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/150-2006-3557691> (consultado a 01/12/2021).

³⁹Cfr. CAETANO, MARCELLO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Companhia Editora Forense, 1.ª Edição, Rio de Janeiro 1977, p. 413.

inalienável, imprescritível e impenhorável⁴⁰, na medida em que a utilização gratuita e de forma igualitária por parte dos cidadãos, as motivações de natureza ambiental e social já apresentadas, apresentam-se como potenciais fins a justificar a dominialidade pública das praias⁴¹.

2. Classificação: O Ato jurídico de interdição do uso público das praias

2.1 A árdua delimitação da figura do ato administrativo na interdição do uso público das praias

O conceito de ato administrativo, como está hoje previsto no artigo 148.º do CPA de 2015, foi (e continua a ser) influenciado por construções de matriz francesa⁴², e alemã. O ato administrativo surgiu na Alemanha, historicamente, equiparado à figura da sentença, no qual a estrutura do ato administrativo, no pensamento do *Otto Mayer*, é concebida à imagem da sentença condenatória, com uma declaração de direitos e uma condenação subsequente.

Por sua vez, hoje no CPA de 2015, como está previsto no artigo 148.º do CPA, e seguindo a linha de pensamento de PAULO OTERO⁴³ concebe o ato administrativo como: (i) um ato jurídico unilateral, e a perfeição do ato basta-se com a vontade do seu autor;

⁴⁰Cfr. alínea b) do art. 736.º, do CPC.

⁴¹Apresenta-se indiscutível, na nossa opinião, a submissão das praias ao regime jurídico da dominialidade, por uma lógica de conservação, proteção, valorização e da natureza do bem dominial em questão. Mais dos que os proveitos de natureza económico-financeira, a prossecução do interesse público exige na nossa ótica a preservação deste bem dominial público como património natural e cultural. As praias marítimas e o domínio público encontram-se inteiramente ligadas à soberania nacional, sendo que o interesse nacional justifica a exclusividade do Estado na titularidade destes domínios. Sobre as praias e sua influência na soberania e defesa nacional dos Estados, veja-se Cfr. ORSINI, JOSÉ MELICH, *La propiedad y la utilización privada de las playas*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1986, p. 105. Ainda sobre uma visão aprofundado dos critérios que estão adjacentes à dominialidade pública, vide MIRANDA, JOÃO, *Direito Administrativo dos Bens, Introdução à Teoria Geral dos Bens Públicos*, AAFDL Editora, 2021, pp. 264-269.

⁴²Em França, num período coincidente aos primórdios da Revolução Francesa, os tribunais judiciais não podiam intervir naquilo que era a atividade administrativa, as queixas que um particular tivesse que realizar teria de ser apreciada pelos órgãos da própria administração. A primeira noção de ato administrativo em França, surgiu neste âmbito, delimitando as atuações da administração pública sobre as quais os tribunais não se podiam pronunciar. Neste sentido, Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Volume II, 2018, Almedina, p. 194.

⁴³OTERO, PAULO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1.ª Edição, 2016, pp. 313-314.

(ii) proveniente de estruturas administrativas; (iii) que procura definir (direta ou instrumentalmente) o Direito aplicável a uma situação individual e concreta; (iv) visa produzir efeitos sem necessidade de assentimentos dos destinatários, no qual o ato administrativo é tipicamente uma estatuição autoritária.

Cabe assim perguntar, se o ato jurídico de interdição do uso público das praias por parte da administração local autárquica pode integrar-se neste conceito do artigo 148.º do CPA⁴⁴, em específico na individualidade do comando versus a generalidade das medidas de interdição. Ora, para o ato de proibição do uso público das praias estar em tom de sintonia com o conceito de ato administrativo, o preceito do CPA exige características direcionadas para uma situação individual e concreta, o que pelo conteúdo de um ato de proibição destinado à generalidade dos cidadãos poderá não corresponder à característica da individualidade de um vero ato administrativo, não assumindo assim esta forma. A proibição, enquanto comando geral dirigido aos cidadãos parece não se harmonizar com a opção legal prevista no CPA, no qual pretende individualizar o destinatário em específico, algo que as medidas de interdição não pretendem, sendo assim dirigida a todos os cidadãos que se desloquem à praia do município em causa. Analisando os pontos da individualidade e concretude⁴⁵ que caracterizam o ato administrativo, o segundo apresenta-se preenchido (uma certa situação bem caracterizada, a proibição ao local das praias), mas na individualidade aparenta falhar, devido ao ato administrativo reportar-se a uma pessoa ou algumas pessoas específicas identificadas⁴⁶, o que efetivamente não aconteceu nestas medidas.

Perante esta interdição ocorrida logo em março de 2020, eu coaduno a nossa posição tratando-se de uma interdição temporária, isto é, estamos perante a proibição de um uso público sem tempo determinado (até a uma estabilização da situação pandémica), e que foi dirigida à generalidade dos cidadãos. A este respeito, sufrago da posição de JORGE PAÇÃO, ao defender que independentemente de ser uma interdição absoluta, ou relativa, existe sempre uma limitação à liberdade de uso daquele bem⁴⁷, um direito

⁴⁴O ato administrativo, hoje preceituado no artigo 148.º do CPA, ao contrário do anterior artigo 120.º, trata-se de uma decisão adotada, como afirma DIOGO FREITAS DO AMARAL, «no exercício de poderes jurídico-administrativos». Neste sentido, cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Volume II, 2018, Almedina, p. 206.

⁴⁵PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

⁴⁶Nesta linha, Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Volume II, 2018, Almedina, p. 164.

⁴⁷PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

fundamental de livre acesso, para conservação da saúde pública, existindo, portanto, um interesse público proeminente.

Na nossa perspetiva, poderá enquadrar-se num ato jurídico unilateral, praticado em exercícios de funções administrativas, no qual existiu uma interdição temporária⁴⁸, em função de um indeterminado nexó temporal, e dirigida à generalidade dos cidadãos, visando a prossecução de um outro fim público diferenciado daquele que as praias se destinam. Salvo o devido respeito, enquadrámos entre nós, o ato jurídico de interdição não na figura 148.º do CPA, mas numa outra figura afim, como são os atos plurais. Apesar da existência de alguns pontos de contacto com o conceito de ato, tendo uma noção mais restrita e literal, enquadrado como sendo um ato jurídico de direito público administrativo, mas não como um verdadeiro ato administrativo na sua noção restrita. A este respeito, veja-se PAULO OTERO, quando afirma, “... *os atos plurais são, afinal, um simples feixe de uma pluralidade de atos individuais, todos unificados, por estarem incorporados num único ato formal...*”⁴⁹, o que leva a crer que dada a produção de efeitos iguais para uma pluralidade, diga-se no caso, a generalidade dos cidadãos, a exteriorização encontra-se no mesmo ato, o que equivale como se aplicasse múltiplos atos individuais a cada destinatário, que está subsumido num único ato.

Concluindo, não se trata de um ato administrativo no sentido estrito e literal do artigo 148.º do CPA, mas sim de uma outra figura, um ato jurídico praticado por entidades públicas, pertencentes ao direito público administrativo. Adotando uma posição mais restritiva⁵⁰ do conceito de ato administrativo, em linha com a conceção de PAULO OTERO indicada *supra*, parece-nos que na situação em análise, apesar de estarmos perante um ato jurídico unilateral e proveniente de uma estrutura que exerce poderes administrativos, o ato administrativo como é concebido está mais direccionado para a situação individual e concreta, surgindo como expressão da autotutela administrativa individual e concreta⁵¹. O ato de interdição do uso público das praias na nossa ótica, afigura-se como um ato

⁴⁸PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

⁴⁹OTERO, PAULO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1.ª Edição, 2016, p. 31.

⁵⁰Sobre outras posições doutrinárias do conceito restritivo de ato administrativo, veja-se, CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 1982 p. 228 a 289; OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1980, p. 37; CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª Edição, Lisboa, 2009 pp. 226 e ss; ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Coimbra, 2011, pp. 129 e ss.

⁵¹OTERO, PAULO, *Op. cit.*, pp. 312.

jurídico praticado por um sujeito de direito público administrativo, com o possível enquadramento no ato plural.

Mas então, um ato plural não pode ser englobado no conceito de ato administrativo? Se tomarmos uma visão mais alargada, porque apesar de o ato administrativo *per si* querer definir uma situação individual e concreta, o ato de interdição aplica-se a todos os cidadãos, individualmente. Apesar de uma certa controvérsia sobre os atos plurais, veja-se a opinião de MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, “...a confusão entre os atos plurais e os atos de carácter geral é, assim, meramente aparente: os atos plurais são atos individuais e, por isso, atos administrativos⁵²...”. Existe alguma discussão sobre o enquadramento de algumas figuras no conceito de ato administrativo, há posições mais restritivas, outras noções mais amplas. Todavia, vendo uma noção mais ampla⁵³, é claramente possivelmente o enquadramento na figura do ato administrativo, estando o ato plural aqui subsumido, visando como refere MARCELLO CAETANO, a “... produção de efeitos jurídicos no caso concreto...”⁵⁴, afetando em termos (favoráveis ou desfavoráveis) a esfera jurídica dos particulares⁵⁵. Perante a imensidão de dificuldades para a aplicação da figura do ato administrativo, não sendo de todo descartável no presente contexto, será em último cenário, alvo do recurso à aplicação analógica do regime do ato administrativo⁵⁶.

A dificuldade na assunção da forma dos atos de proibição de uso público das praias como ato plural centra-se num quadro diverso, que cumpre analisar o disposto: A

⁵²SOUSA, MARCELO REBELO DE/MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral, Tomo III – Actividade administrativa*, 2.ª Edição, D. Quixote, 2009, p. 81.

⁵³O possível enquadramento do ato jurídico de interdição das praias, destinado a produzir efeitos jurídicos imediatos em março de 2020, surge na ótica do ato administrativo não corresponder apenas a uma realidade, sendo objetivo de inúmeras divergências doutrinárias e jurisprudenciais. A definição de ato administrativo, ainda nos dias de hoje, gera dúvidas se pode ser estendida aos atos de alcance regulamentar ou se limita a medidas individuais e particulares. Como afirma ANDRÉ DE LAUBADÈRE, a propósito da noção de ato administrativo, “... tantos os pontos sobre os quais os sistemas nacionais e as respostas doutrinárias são diversas...” in LAUBADÈRE, ANDRÉ DE; VENEZIA, JEAN-CLAUDE; GAUDEMET, YVES, *Traité de Droit Administratif*, tomo I, 15.ª Edição, Paris, 1999, p. 617.

⁵⁴Sobre a temática e o pensamento doutrinal do autor, veja-se SOUSA, MARCELO REBELO DE, «O Ato Administrativo no Ensino do Professor Marcello Caetano», in *Administração Pública e Direito Administrativo em Portugal*, Lisboa, 1992, pp. 5-25.

⁵⁵As alterações inseridas em 2015 no CPA visam assegurar sobretudo, a coerência operativa do conceito, incluindo assim as decisões administrativas concretas às quais a lei reconhece força jurídica para a decisão unilateral e estável de relações administrativas. Cfr. QUADROS, FAUSTO DE; CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO; MACHETE, RUI CHANCERELLE DE, ANDARADE, JOSÉ CARLOS VEIRA DE; GARCIA, MARIA DA GLÓRIA DIAS; ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, HENRIQUES, ANTÓNIO POLÍBIO; SARDINHA, JOSÉ MIGUEL, *Comentários à Revisão do Código de Procedimento Administrativo* (Col. MACIEIRINHA, TIAGO), 2.ª Ed., revista e atualizada, Almedina, 2022, p. 313.

⁵⁶ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª Edição, Almedina, 2021, p. 217.

13 de março de 2020, a Câmara Municipal de Gaia interdita as praias fluviais e marítimas dentro da sua localização concelhia⁵⁷, sem qualquer detalhe específico quanto aos destinatários. A exclusão da interdição das praias como ato plural centra-se no facto destes atos não serem uma norma geral e abstrata, mas sim somente um feixe de atos administrativos individuais e concretos⁵⁸.

No caso em análise sobre o Município de Gaia, não podemos enquadrar a atuação administrativa à figura dos atos plurais. Cabe citar, por último, quanto ao momento da produção de efeitos, esta figura dos atos plurais esgota-se com uma única aplicação, apesar da pluralidade de destinatários⁵⁹. Ora, se o Município de Gaia aplica uma medida de proibição de acesso a qualquer praia fluvial ou marítima no território concelhio, então essa medida não se esgota numa única aplicação, mas sim em várias, caso um cidadão tente aceder a esse espaço por diversas tentativas aquando da temporalidade da medida, parece divergir dos pressupostos de aplicação da figura do ato plural, que se esgotam numa única aplicação.

2.2 Enquadramento da figura de regulamento administrativo na interdição do uso público das praias

Destarte, ponderável será a classificação de interdição jurídica das praias como regulamento administrativo. A opção legal do legislador, prevista no artigo 135.º do CPA, assentou particularmente o conceito de regulamento administrativo nas peculiaridades da generalidade e da abstração. Diz-nos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, que no regulamento administrativo trata-se numa norma jurídica, geral e abstrata, ao passo que o ato

⁵⁷A Câmara Municipal de Gaia determinou a interdição das praias fluviais e marítimas a 13 de março de 2020. Para o presente efeito, notícia disponível em: <https://www.jpn.up.pt/2020/03/13/covid-19-camara-de-gaia-determina-a-interdicao-das-praias-fluviais-e-maritimas/?fbclid=IwAR3Ypbn9Dm8okXQCTY9AD6DJMubfLTmilLhniapTIzIK3KWSDsuOwth8I7Q> (Consultado a 16/03/2022).

⁵⁸DIOGO FREITAS DO AMARAL, exemplifica como “caso-escola”, um despacho ministerial que nomeia vinte funcionários públicos para vinte vagas que existem numa determinada direção-geral, representando um conjunto de atos administrativos, repletos da característica da individualidade e concretude. Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Volume II, 2018, Almedina p. 163.

⁵⁹Neste sentido, ACÓRDÃO do STA de 22.04.2004, Proc. n.º 0933/02, relatora: Angelina Domingues, http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6e1f2ba59382764980256e9000390746?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1 (consultado a 13/03/2022).

administrativo, como ato jurídico, é uma decisão abstrata e concreta⁶⁰. Com efeito, apesar de os regulamentos administrativos estarem inseridos categoricamente no “... *nível inferior do ordenamento jurídico administrativo*...”⁶¹ (sendo uma fonte secundária de direito administrativo), de um ponto de vista material, esta figura dos regulamentos está consubstanciada em normas jurídicas, possuindo desta forma, uma natureza normativa. Normas jurídicas estas, revestidas da característica da generalidade e abstração, no qual o comando regulamentar aplica-se a uma universidade e pluralidade de destinatários, aplicando-se a situações comuns da vida quotidiana, por norma definidas, pelo elemento típico que vem na previsão da norma jurídica regulamentar⁶².

Do ponto de vista material, a interdição do uso público das praias realizadas em março de 2020, foi dirigida a uma universalidade de cidadãos, o que consubstancia as características da abstração e da universalidade de um regulamento. Note-se, que pelo facto de os regulamentos administrativos serem normas jurídicas, não são meros preceitos administrativos a «voar sobre um ninho de cucos», a ordem jurídico administrativa atribui a esta figura o estatuto de verdadeiras e próprias regras de direito, no qual a violação das mesmas poderá acarretar sanções de natureza penal, contraordenacional ou disciplinar⁶³.

⁶⁰Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, 4.^a Edição, Volume II, 2018, Almedina, p. 163. O mesmo autor, define o conceito de «regulamento administrativo» como sendo “... *normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei*...”, in AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.* p. 147. Sobre outros entendimentos doutrinários sobre a matéria, que geram divergências na doutrina quanto à qualificação da figura do regulamento tendo em conta os binómios geral/abstrato e individual/concreto, vide DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO E OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 149 e ss; CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.^a Ed., 2013, p. 57 e ss; SOUSA, MARCELO REBELO DE E MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral (Atividade Administrativa)*, tomo III, 2.^a Ed., D. Quixote, 2009, p. 248 e ss; QUEIRÓ, AFONSO, «Teoria dos Regulamentos» in RDES, ano XXVII, pp. 1-19 e ano I (2.^a série), pp. 5-32; FÁBRICA, LUÍS, «Regulamento Administrativo», & 5.º do estudo coletivo (coord. FAUSTO DE QUADROS) «Procedimento Administrativo», in DJAP, pp. 502- 508.

⁶¹ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», in AA. VV. *Contencioso administrativo: breve curso constituído por lições proferidas na Universidade do Minho por iniciativa da Associação Jurídica de Braga*. Braga: Livraria Cruz, 1986, pp. 58.

⁶²Neste sentido, AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.*, p. 149.

⁶³AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.*, p. 150. Vide deste modo, que em março de 2020, com a declaração do estado de emergência, constante do Decreto n.º 14-A/2020, de 18 de março, no qual as pessoas que desobedecem às normas constantes do mesmo decreto seriam punidas penalmente nos termos do art. 304.º e 348.º do CP. Dada a situação pandémica que previa o confinamento geral dos cidadãos, exceto com as devidas exceções previstas no mesmo decreto, a interdição do uso público das praias realizadas pelas autarquias locais portuguesas estaria assim adjacente a todas estas normas, enquadrando-se no teor do art. 348.º do CP (...*Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias*...).

A nível orgânico-formal, o regulamento administrativo, por norma, é ditado por um órgão de uma pessoa coletiva integrante da Administração Pública⁶⁴, sendo necessária uma lei habilitante (136.º CPA)⁶⁵. Por último, a nível funcional, o regulamento administrativo é emanado no exercício do poder administrativo, que por via de razão, justifica o carácter secundário desta figura, na medida, em que o regulamento encontra na Constituição e na lei o seu fundamento e parâmetro de validade⁶⁶.

Aproveitando o que foi dito *supra* sobre a figura do ato administrativo, a verdade é que esta interdição do uso público das praias poderá desta forma ser enquadrada também na figura do regulamento administrativo. Para este efeito, pense-se no caso anterior da comunicação da Câmara Municipal de Gaia, no qual a medida em concreto seria a “determinação da interdição das praias fluviais e marítimas e comunicação às respetivas entidades, desde logo à Polícia Marítima e à Polícia Municipal”⁶⁷. O conteúdo e os elementos do comando da medida derivam duma aplicação geográfica circunscrita à área concelhia, bem como uma aplicação a todos os cidadãos que se queiram deslocar às praias do concelho. Analisando o conteúdo desta medida, as características do regulamento parecem estar preenchidas. Quanto à generalidade, existe uma clara indeterminação dos destinatários, numa categoria universal sem individualização de uma ou mais pessoas em específico, sendo possível a determinação por conceitos genéricos do comunicado em questão. Quanto à abstração, a medida de interdição refere-se a praias fluviais e marítimas, estando as mesmas interditas. Significará, de outro modo, que o cidadão “x” que se desloca para dar um passeio matinal à praia, ou o cidadão “y” que se desloca para ir fazer surf aplicar-se-á esta medida, abrangendo, portanto, uma multiplicidade de situações de uso das praias⁶⁸.

⁶⁴AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.*, p. 151.

⁶⁵Acresce sentenciar, *in casu*, que as autarquias locais pertencem à administração pública, o problema que irá ser averiguado posteriormente será de princípio da legalidade. Sem esquecimento, tendo em conta que no Direito Administrativo o Princípio da Legalidade é transversal, tal característica aplica-se também ao ato administrativo.

⁶⁶Nesta linha de pensamento sobre a matéria, AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.*, p. 152.

⁶⁷Notícia sobre as medidas decretadas pela Câmara Municipal de Gaia, *Op. cit.*

⁶⁸Cfr. ACÓRDÃO do STJ, Secção do Contencioso, Processo n.º 129/15.0YFLSB, Relatora: Ana Luísa Geraldes, de 23.06.2016, disponível em: http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f007185e1f3d92de80257fe3005039c0?OpenDocument&fbclid=IwAR2fOZIQHJwUAefV2xdFtz3n9gN2_fjFlWF5E2xnHgmXVjqWV8mh04HQcgk (consultado a 13/03/2022).

A generalidade, a não identificação do destinatário “x ou y”, afigura-se como uma característica fulcral da norma jurídica⁶⁹, a uma pluralidade geral e indeterminada de pessoas, mas um comando regulamentar pode também aplicar-se e visar uma situação concreta. Refere, DIOGO FREITAS DO AMARAL, que “... *há ou pode haver normas gerais e abstratas editadas apenas para fazer face a situações únicas e concretas...*”⁷⁰, o que nos leva aqui entre nós, a deliberar, se por exemplo, uma ordem dada, de não caminhar na areia ou na via pedestal circundante à praia, dada por uma autarquia local, entrará na fronteira ténue e difícil por vezes de delimitar, entre ato e regulamento administrativo⁷¹.

Neste ponto, JORGE PAÇÃO refere que não se trata de um ato administrativo real, configurando-se apenas como um “... *ato proibitivo do uso do bem enquanto ato impositivo dirigido a um conjunto usualmente indeterminado de destinatários...*”⁷². Adotando uma conceção mais ampla de ato administrativo e enquadrando no artigo 148.º do CPA, ou indo deambulando pelas características da generalidade e abstração como um ato geral definindo uma situação concreta, entrando pela figura do regulamento administrativo, a verdade é que se tratou de uma interdição absoluta⁷³, por estar vedado o uso público a qualquer pessoa. Perante uma situação pandémica muito recente em 2020, este ato jurídico perturba o fim público do uso coletivo das praias mediante outro fim de interesse público, a saúde. Parece-nos possível o enquadramento na figura do regulamento administrativo, por ter sido emanado por um órgão da administração pública (autarquias locais, municípios) e pela generalidade e abstração que caracteriza o ato de interdição.

⁶⁹Na posição seguida, entre nós, de DIOGO FREITAS DO AMARAL, a generalidade apresenta-se como nota decisiva para definição do comando regulamentar. Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.* p. 149 e ss. Em posição contrária, certa doutrina considera como fator decisivo de qualificação do regulamento a abstração como critério normativamente distintivo, sobre a temática vide ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª Edição, Almedina, 2021, p. 217.

⁷⁰AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.* p. 164.

⁷¹Doutrina como DIOGO FREITAS DO AMARAL considera que será regulamento administrativo e dá exemplo, duma ordem dada por uma câmara municipal para todos os seus habitantes limparem a rua em frente das suas casas, devido a uma forte intempérie ocorrida. O autor refere que devido à generalidade patente neste exemplo, existe norma jurídica, e, portanto, será regulamento, o que nos leva a crer, que para este autor a generalidade será um fator a ter em conta nesta equação, bem como a característica da abstração. Neste sentido, AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Op. cit.* p. 164 e 165. Doutrina como MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, recorrem à figura da aplicação analógica, aplicando aos atos individuais, mas abstratos a figura do regulamento (que produzam efeitos de execução permanente no tempo), e aos atos gerais, e concretos, a figura do ato administrativo. Sobre a temática, ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª Edição, Almedina, 2021, p. 217.

⁷²Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

⁷³Sobre a destrição entre interdição absoluta e relativa, vide Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

Deixando claro, nada do que aconteceu relativo à interdição do uso público das praias se confunde com a questão das “medidas gerais de polícia”⁷⁴, porque neste caso foi mesmo uma decisão por parte dos municípios, enquanto administração local autárquica. A polícia pode eventualmente salvaguardar e receber indicações para proteger a ordem pública, mas não se confunde com a devida terminologia, no âmbito em que se fossem medidas gerais de polícias⁷⁵ estariam enquadradas no artigo 28.º/1 alínea b), que aborda a possibilidade de interdição das praias, prevista na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei da Segurança Interna)⁷⁶. Independentemente de qualquer classificação, o interesse público subjacente a este ato jurídico de interdição do uso público das praias foi claramente o perigo e o risco para a saúde pública⁷⁷, esta suspensão deveria ter sido realizada no exercício das competências do Estado, o que não aconteceu. Serão estas competências transferíveis? É isso que vamos analisar em diante.

⁷⁴Não sendo alvo de temática na presente tese, sobre o assunto vide LOMBA, PEDRO, “Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Coord. de JORGE MIRANDA), AAFDL, Lisboa, 2003, Vol. I, pp. 198 e ss.

⁷⁵As medidas gerais de polícia não serão alvo de abordagem na presente tese, no entanto certas e determinadas decisões de carácter dominial podem ser tomadas através de uma polícia administrativa especial, como refere MARCELLO CAETANO, com destino finalístico a “... observância e a defesa de determinados sectores da ordem jurídica...” Cfr. CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, Coimbra, Almedina Editora, 2013, 11.ª reimpressão da 10.ª edição, revista e atualizada), p. 1154. Não foi a situação *in casu* em março de 2020 no qual a interdição pública das praias se revelou pertinente por motivos de interesse público (situação pandémica versus a utilidade pública do bem dominial em apreço) no âmbito de uma competência dominial, todavia, sobre a temática e a questão de interdição a nível da situação de “estado de necessidade policial”, veja-se BRITO, MIGUEL NOGUEIRA DE, “Direito de Polícia”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. PAULO OTERO/PEDRO COSTA GONÇALVES), Vol. I, Coimbra: Almedina Editora, 2017 (2.ª reimpressão), pp. 412 e ss; E ainda sobre a diferente tipologia de decisões executadas pela polícia administrativa geral, quer por motivações de reposição de ordem pública, ou pela proteção daquilo que subjaz ao carácter dominial de um bem público, como a sua conservação, e afetação à finalidade que suporta a sua dominialidade, veja-se cfr. PARDINI, JEAN-JACQUES, “La plage «saisie» par les règles de la dominialité publique: protection ou surprotection”, *Revue juridique de l’environnement*, Vol. 39, Lavoisier, 2014, p. 42.

⁷⁶Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

⁷⁷O ato jurídico de interdição do uso público das praias pela parte das autarquias locais, foi praticado mediante proteção da saúde públicas dos cidadãos, devido à evolução da situação pandémica em março de 2020. Para este efeito, veja-se a base 8/1.º da Lei n.º 95/ 2019, de 4 de setembro, (Lei de Bases da Saúde): “... 1 - As autarquias locais participam na efetivação do direito à proteção da saúde, nas suas vertentes individual e coletiva, nos termos da lei...”.

3. A Transferibilidade ou Intransferibilidade de Competências no ato de interdição do uso público das praias

A CRP, no seu artigo 235.º/2, apresenta-nos uma definição sumário da designação de “autarquias locais”, definindo estas como “... *peçoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas...*”⁷⁸. Em primeira linha, diga-se, que as autarquias locais são dotadas de autonomia local⁷⁹ (com a sua expressão constitucional no artigo 6.º/1 da CRP), princípio este que deve ser acompanhado de outros princípios basilares do sistema constitucional e forma de Estado Portuguesa, como o da subsidiariedade⁸⁰ e da descentralização administrativa⁸¹. A Constituição parece consagrar deste modo, um modelo vincado e estruturado segundo um campo de administração indireta, isto é, exercida também por entes públicos com personalidade jurídica própria, no qual o Estado depende dos seus serviços, por realizarem tarefas de administração pública, sendo entes territoriais dotado de órgãos eleitos, e, por isso democráticos⁸².

⁷⁸Teor do nr. 2 do artigo 235.º da CRP.

⁷⁹O princípio da autonomia local seguiu similarmente os moldes do direito italiano, valorizando o princípio da autonomia local, a descentralização democrática da administração pública, estando o artigo inserido nos “Princípios Fundamentais” da Constituição Italiana. Neste sentido, OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 80 e ainda sobre a caracterização constitucional das autarquias locais no direito italiano, vide PIZZETTI, FEDERICO GUSTAVO, *Il Sistema Costituzionale delle Autonomie Locali*, Milão, 1979, pp. 241 e ss.

⁸⁰Este princípio remete-nos liminarmente para uma repartição de competências entre o Estado e os seus entes menores, com a sua função organizatória para o vero funcionamento do Estado Unitário, recorrendo a critérios de eficácia e adequação. Sobre o princípio, vide MORAIS, CARLOS BLANCO DE, “*A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português*”, ROA, ano 58.º, no. II, julho 1998, pp. 779- 798.

⁸¹Artigo 237.º da CRP. A descentralização administrativa surgiu nos anos 70 com a CRP de 1976, e consiste na realização da função administrativa, não apenas pelo Estado, mas também por outras pessoas coletivas territoriais, como as autarquias locais. Princípio este, que está subitamente interligação com o princípio da subsidiariedade, no qual o Estado deve ter a seu cargo apenas os assuntos que não podem ser melhor resolvidos ao nível das regiões autonomias, ou das autarquias locais. Sobre estes princípios, vide ANTÓNIO CÂNDIDO, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 80 e ss; E ainda sobre uma crítica ao princípio da descentralização nas autarquias locais, cfr. PAÇÃO, JORGE, “O efeito do princípio constitucional da descentralização na titularidade e administração do domínio público (e a palpitante transferência de competências para as autarquias locais)”, in *Estudos em homenagem a Rui Pena* (coord. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, JOSÉ DE MATOS CORREIA, AGOSTINHO PEREIRA DE MIRANDA, PEDRO MELO E NUNO PENA), Almedina Editora, Coimbra, 2019 pp. 493 a 495.

⁸²Cfr., OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 80 e ss. De facto, no plano constitucional existe efetivamente uma conceção descentralizada com um acentuado relevo do domínio público, o que releva que por exemplo as regiões autónomas tenham a sua própria autonomia político-administrativa. Sobre a conceção descentralizada do domínio público, vide MAGALHÃES, JOSÉ, *Dicionário da Revisão Constitucional*, 1.ª Edição, Publicações Europa-América, 1989, p. 48.

In casu, o ato jurídico de interdição do uso das praias foi realizado a cargo das autarquias locais, restando averiguar da legalidade das atuações tomadas. Em primeira linha de análise, note-se que a delegação de competências por parte do Estado para a administração local autárquica, encontra-se prevista na Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, com a sua concretização pelo DL n.º 97/2018 de 27 de novembro, no qual os municípios podem ser destinatários de uma pluralidade de competências enunciadas nestes diplomas, mas claramente com algumas limitações. Para este efeito, veja-se, o artigo 19/1.º da Lei n.º 50/2018, e o artigo 3.º do DL n.º 97/2018, relativo à competência dos órgãos municipais integradas no domínio público do Estado, e à transferência de competências, no qual o poder de interdição está excluído. É de realçar que os municípios receberam apenas as competências de provimento de assistência, limpeza das praias, autorização e concessão de licenças, manutenção de obras, entre outras elencadas no artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 97/2018, sem uma única palavra sobre a interdição do uso público das praias, pelo que o legislador nos parece, querer circunscrever esta competência na administração estadual⁸³.

Quanto à competência para interdição do uso público do bem dominial em causa, verificando-se uma clara inobservância nos presentes diplomas, da possibilidade de transferência de competências do Estado para a administração local autárquica, quer acerca da tomada de medidas por razões de natureza de prossecução do interesse público, afetação ou desafetação do bem dominial, tutela e defesa administrativa, entre outras, parecem estar condensadas no órgão estadual, sem a possibilidade de transferência de competências em determinados domínios. No presente caso, estamos perante um ato de interdição que vai afetar e suspender o uso material de um bem dominial, sendo que a prática dum ato jurídico desta natureza interfere claramente com a dominialidade do bem em causa⁸⁴. Cremos que foi por esta razão específica que o legislador com o DL n.º 97/2018, e a Lei n.º 50/2018, decidiu não transferir esta competência de interdição, mantendo no Estado a titularidade do domínio público marítimo português⁸⁵.

Em rigor, a titularidade do bem integra o domínio público do Estado, permanecendo no seu titular uma vasta complexidade de matérias. O artigo 6/2.º alínea

⁸³No mesmo sentido, PAÇÃO, JORGE, “A interdição do uso público das praias: um problema de competência”, Revista e-pública, Volume 7, N.º 1, abril de 2020, disponível em: https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a10.html#_ftn71 (Acedido em 08/02/2022).

⁸⁴Em conclusão semelhante, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

⁸⁵Também defendido por JORGE PAÇÃO, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

a) do DL 97/2018, realiza referências acerca de assistência e vigia, o que *a contrario* não elenca qualquer possibilidade de interdição por motivos de ordem pública. Os órgãos municipais podem exercer diversos poderes de administração previstas no referido DL e na LAL⁸⁶, mas estão claramente limitados, não transferindo deste modo, as competências relativas à conservação material do bem, as competências relativas à defesa administrativa do bem dominial, nem as competências que incidem sobre a afetação do bem ao fim ou fins de interesse público que suportam a subsunção da sua administração ao regime dominial, incluindo, claro está, a competência de interdição do uso público do bem dominial⁸⁷. Parece-nos, que os poderes exercidos pelos municípios têm como suporte legal competências de gestão dos bens dominiais do Estado. A pessoa coletiva estadual transferiu para os municípios alguns poderes de gestão dominial, mas competências relativas à afetação do bem por fins de interesse público, que é o nosso caso da interdição, esses poderes continuam na competência somente estadual⁸⁸.

Imagine-se, por hipótese, que a Câmara Municipal de Sintra declarou a interdição das praias a março de 2020 por motivos de perigosidade para a saúde pública dos cidadãos da área concelhia. Se existir uma praia privada neste concelho, a interdição também as abrange? Para além das dúvidas de constitucionalidade da medida decretada, existe uma problemática adicional, fora da restrição a direitos, liberdades e garantias, que é a de um município notificar por hipótese uma família, veros proprietários de uma praia, sobre uma possível restrição de fruição na praia que são proprietários, ditando a estes regras de conduta restritivas de direitos fundamentais na sua propriedade. Se este caso acontecesse, diríamos que apesar dos possíveis cumprimentos dos requisitos do estado de emergência, e da possível restrição (injustificada e possivelmente inconstitucional) a direitos subjetivos dos particulares, as medidas não poderiam interferir na esfera de esfera dos particulares em causa⁸⁹.

⁸⁶Apesar do art. 23/2.º alínea g) da Lei n.º 75/2013 conferir aos municípios atribuições na área da saúde, em caso algum existe referências expressas sobre a interdição do espaço marítimo.

⁸⁷Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

⁸⁸Em linha ténue de pensamento, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

⁸⁹Para além de estar fora da competência dos municípios, muito dificilmente sem uma justificação fundamentada se coloca restrições desta natureza ao direito de propriedade (art. 62.º da CRP). Diz-nos o ACÓRDÃO DO STJ de 02.10.1997, Processo n.º 695/96, 2.ª Secção, Relator: Lúcio Teixeira, “.... Aceitam-se limites e restrições ao direito de propriedade, mas elas carecem de ser justificadas pela ótica constitucional, isto é, que se legitimem na necessidade de salvaguarda de outros direitos ou interesse constitucionalmente garantidos e tão-só nessa medida...”, disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_mostra_doc.php?nid=6255&stringbusca=&exacta= (consultado a 01/03/2022). O proprietário pode usar, fruir e dispor, de acordo com o artigo 1305.º do CC, se uma autarquia

Note-se, que a presente análise, reporta-se à passada situação de interdição em março de 2020. Posteriormente em 2021, surge uma série de legislação de regime excecional e temporário em tempos de situação pandémica, no qual o artigo 32.º do DL n.º 35-A/2021, de 18 de maio⁹⁰ autoriza a interdição do uso público das praias por motivos de saúde pública por parte das autarquias locais. Esta legislação entrou efetivamente em vigor a 18 de maio de 2021, posteriormente a março de 2020, o que indicia que à prática dos atos de interdição que se analisa *in casu*, inexistia à data suporte normativo para a competência dos mesmos, quadro legislativo esse, que se alterou posteriormente.

A este respeito, sobre a possibilidade de transferência de poderes veja-se a opinião do TC, no ACÓRDÃO n.º 136/2016, afirmando que “... os poderes de domínio que respeitem à integridade e soberania do Estado, assim como aqueles cuja transferência frustraria a finalidade que justifica a atribuição da titularidade dominial ao Estado não podem ser transferidos para outras entidades. No âmbito desses poderes cabem os poderes de manutenção, delimitação e defesa do domínio, sem se excluir que outros possam estar em causa...”⁹¹. Assertivamente, verifica-se a insusceptibilidade de transferibilidade destas competências, que seriam sempre pertencentes ao órgão estadual, quando estejam em causa os poderes citados, sendo que com a ausência de uma norma atribuidora de competência, não resta senão outro desfecho provável do que esta pluralidade de atos de interdição, foram praticados sem a devida competência para o efeito⁹².

Em tom de concordância, refere-nos o ACÓRDÃO n.º 131/2003 que “...é corolário necessário da não transferibilidade dos bens do domínio público marítimo do Estado a impossibilidade de transferência dos poderes que sejam inerentes à dominialidade, isto é, os necessários à sua conservação, delimitação e defesa, de modo a que tais bens se mantenham aptos a satisfazer os fins de utilidade pública que

vem realizar uma restrição desta natureza, seria de constitucionalidade discutível, tanto por essa limitação violar potencialmente o princípio da proporcionalidade, bem como o extravasar das competências autárquicas.

⁹⁰Artigo 32.º do DL n.º 35-A/2021, de 18 de maio, com o seguinte teor: “... A APA, I. P., os órgãos locais da AMN, a Autoridade Regional de Saúde, o Comando Distrital de Proteção Civil e as autarquias locais podem determinar a interdição de acesso à praia por motivos de saúde pública, designadamente em virtude do incumprimento grave dos deveres que impendem sobre as entidades concessionárias e os utentes da praia e espaços adjacentes...”.

⁹¹ACÓRDÃO n.º 136/2016, Processo n.º 521/15, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160136.html> (consultado a 01/03/2022).

⁹²Também defendido por JORGE PAÇÃO, in Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

justificaram a sua afetação... ”⁹³, o que nos antevê, que estará excluída a delegação e transferência de competências em alguns domínios sempre que ocorra uma intervenção normativa com interferência no “núcleo da dominialidade”⁹⁴ do titular desse bem. Por conseguinte, as autarquias locais, sendo nelas confiadas a função administrativa por parte do Estado, são dotadas de certos poderes de gestão dominial, conferidos pela Lei n.º 50/2018 e o DL n.º 97/2018, todavia uma interdição do uso público das praias por motivações inerentes ao indiscutível interesse nacional⁹⁵, que no caso seria a situação pandémica em curso acarretando consequências nefastas para a saúde pública, parece-nos ofender a dominialidade estatal necessária do bem em causa⁹⁶, privando o uso público, prejudicando o fim primordial que circunscreve as praias ao regime da dominialidade, sendo que os “... direitos de fruição, administração e polícia do domínio público marítimo pertencem ao Estado soberano, que os deve exercer no contexto do interesse nacional...”⁹⁷.

Assentando os factos presentes, no conjunto dos poderes que podem incidir sobre os bens dominiais públicos, deve-se destringir aqueles que apenas e somente podem ser exercidos pelo titular dominial, sob pena de não se assegurar o fim público a que direta e permanentemente estão destinados, daqueles que não comprometem esse mesmo fim, e podem ser exercidos na sua totalidade por entidades diferentes do vero titular do bem⁹⁸. Neste sentido, devemos separar os poderes primários dos poderes secundários, no qual os poderes primários continuam na esfera do titular do bem dominial público, enquanto os segundos serão dotados da característica da transferibilidade⁹⁹ (ou delegáveis noutra pessoa coletiva pública/ órgão administrativo). Esta definição não é “preto no branco”,

⁹³ACÓRDÃO n.º 131/2003, de 11 de março, in: Diário da República, I Série-A, n.º 80/2003, 04.04.2003, disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/161921/acordao-131-2003-de-4-de-abril> (consultado a 01/03/2022).

⁹⁴Sublinhado nosso no devido contexto.

⁹⁵ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 330/99, de 2 de junho, Diário da República N.º 151/1999, SÉRIE I-A DE 1999-07-01, disponível em: <https://blook.pt/legislation/diplomas/PT/31409/> (consultado a 02/03/2022).

⁹⁶Cfr. MEDEIROS, RUI; FREITAS, TIAGO FIDALGO DE E LANCEIRO, RUI, in *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, Lisboa, 2006, p. 190.

⁹⁷Cfr. Parecer 92/88 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, in *Pareceres: Constituição da República. Direitos e deveres económicos, sociais e culturais*, Vol. III, 1997, pp. 573 e ss.

⁹⁸Neste sentido, ACÓRDÃO n.º 315/14 do TC, de 31 de março de 2014, Processo n.º 408/12, relator: Lino Rodrigues Correia, disponível em: <https://blook.pt/caselaw/PT/TC/479274/> (consultado a 02/03/2022).

⁹⁹Definição dada pelo Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 5945, de 18.01.2002, in *Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo*, n.º 116, 2002, p. 18. Esta definição merece uma crítica da nossa parte, porque pode ocorrer uma transferência de poderes primários sem que se coloque em causa o núcleo da dominialidade, e exista uma conexão entre esse poder e o interesse legítimo da região. Cfr. LOMBA, PEDRO, “Regiões autónomas e transferência de competências sobre o domínio natural. Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/03”, in, *Jurisprudência Constitucional*, 2004, p. 65.

existem poderes primários suscetíveis de delegação de poderes¹⁰⁰, o que à primeira vista não serão exclusivos ou indelegáveis em todos os casos.

Como saber se o ato de interdição do uso público das praias se afigura como exclusivo e indelegável por parte do Estado Português?¹⁰¹ Ora, como se referiu *supra*, este ato claramente prejudicou, ainda que temporariamente, a prossecução do fim público que o bem dominial visa atingir, sendo esse o fim que fundamenta a aplicação do regime da dominialidade¹⁰², ocorrendo assim, uma clara interferência no referido “núcleo da dominialidade”, não mantendo no seu original titular os poderes e prerrogativas destinadas à “...função que justificou a sua submissão a um regime de dominialidade...”¹⁰³, o que numa perspetiva *lato sensu*, entendemos que certa jurisprudência pretende salvaguardar quer o estatuto da dominialidade de certo tipo de bens, tal como a manutenção da sua função pública, limitando a atribuição de certos poderes¹⁰⁴ a outras entidades menores.

Cabalmente, estará aqui subjacente neste ponto, que existem poderes e competências dominiais, que não são no seu todo, possíveis de transferibilidade. As interdições decretadas por uma série de Autarquias Locais¹⁰⁵ representam uma esfera de

¹⁰⁰Sobre esta figura e poder de substituição do órgão delegante, vide OTERO, PAULO, *O Poder De Substituição Em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático – Constitucional*, Vol. II, Lisboa: Lex, 1995, p. 391.

¹⁰¹Como se irá ver posteriormente no presente texto, os municípios invocaram uma série de argumentos, dentro dos quais o decreto de estado de emergência. Apesar da habilitação legislativa (de constitucionalidade duvidável), a intervenção das autarquias num bem do domínio público tem apoio legal, mas como se verá adiante, insuficiente perante o perigo exímio provocado pela pandemia. Destarte, sufragamos da exclusividade de certos poderes dominiais ao órgão estadual, inclusive os poderes de interdição.

¹⁰²No mesmo sentido, PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁰³ACÓRDÃO n.º 136/2016, Processo n.º 521/15, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160136.html> (consultado a 03/03/2022).

¹⁰⁴Apesar de estarmos em tom de concordância com a existência de um espaço de “soberania municipal”, no qual a administração local autárquica possui autonomia local na regulamentação dos seus serviços, na eleição do modo de gestão e nas diversas atribuições conferidas pela LAL, pelo DL n.º 97/2018 e a Lei n.º 50/2018 enunciados quando à transferibilidade de competências, não há margem de manobra para enquadrar o ato de interdição do uso público das praias em março de 2020 neste cenário. Sobre a possibilidade de existência de um espaço de “soberania municipal”, cfr. PINTO, ELIANA/ NORA, JOANA COSTA E/ XAVIER, JOANA LOBO/ GARCIA, ANA DE OLIVEIRA/ GARCIA, ALBERTO ÁLVARO, «Direito Administrativo das Autarquias Locais: Estudos», Coimbra: Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010, p. 19.

¹⁰⁵Pela argumentação dada referente ao “núcleo da dominialidade” e de poderes intrinsecamente ligados ao titular estatal, poderes como a preservação, conservação material e desafetação do bem por motivações imperiosas de interesse público, devem estar ligados apenas ao órgão estadual, não sendo possíveis de transferibilidade de competências. A medida de interdição do uso público das praias por via regulamentar é de legalidade e constitucionalidade duvidosa, mesmo que fosse praticado pelo órgão estatal, teria de passar por uma série de “testes” criteriosos, como o princípio da proporcionalidade para restrição e suspensão de um direito subjetivo fundamental. O facto de a interdição ter sido decretada pelas autarquias só acrescenta mais uma possível ilegalidade ou inconstitucionalidade, exemplo crasso de inconstitucionalidade material

poderes, que se encontra no regime do domínio público estadual, no qual o Estado decidiu não transferir certas competências. Uma transferência completa e integral dos poderes que possibilitam às autarquias locais a interdição de praias a março de 2020, equivaleria a uma possível mutação dominial subjetiva¹⁰⁶, pressupondo a alteração da destinação pública do bem, e a transferência da titularidade do bem submetido ao estatuto da dominialidade¹⁰⁷. Com efeito, resulta do artigo 24.º do DL n.º 280/2007 e do artigo 84/2.º da CRP, que em detrimento do bem dominial em específico e a destinação pública que fundamenta a sua dominialidade, cabe ao legislador, a competência decisória sobre a devida titularidade e as possíveis transferências dominiais do respetivo bem.

Para a possível ocorrência de uma mutação dominial subjetiva, o quadro infraconstitucional português necessita de permitir, diga-se com uma certa complacência, que esses bens dominiais sejam objeto de mutações dominiais subjetivas, pelo que também não poderá colocar barreiras e entraves em casos de transferências integrais das competências dominiais que incidem sobre esses bens¹⁰⁸. Entre nós, como postula o art. 165.º, n.º 1 alínea v) da CRP, pertence à reserva relativa da AR a «definição e o regime dos bens de domínio público»¹⁰⁹, cabendo assim à AR “... a ponderação dos princípios constitucionais estruturantes envolvidos numa decisão legislativa relativa à mudança de titularidade de bem do domínio público, entre os quais os princípios da descentralização, da subsidiariedade e da autonomia local...”¹¹⁰. Com isto, existem certas matérias e

do art. 33.º do DL n.º 24/2020, e problemáticas a nível de reserva relativa da AR, de acordo com o art. 165.º, nr.1 alínea v) da CRP, que como afirma JORGE PAÇÃO, “... muito dificilmente tolera a aprovação de um decreto-lei não autorizado que promove uma modificação na titularidade de uma competência dominial que incide sobre um dos aspectos fundamentais da dominialidade (a afectação do bem ao uso público)...”, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁰⁶Uma mutação dominial designa-se como sendo uma transferência de domínio, operando quer a nível da titularidade, quer na função pública que o bem dominial vai passar a estar adstrito. Como afirma ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “... a mutação dominial caracteriza-se, pois, por consubstanciar uma mutação simultaneamente subjetiva e funciona relativa a bens do domínio público...” in MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *O Domínio Público - O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina Editora, Reimpressão da edição de janeiro de 2005, p. 494.

¹⁰⁷Neste sentido, MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *Op. cit.*, p. 495.

¹⁰⁸Neste sentido, PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁰⁹Como refere o ACÓRDÃO n.º 330/99 do TC, *Op. cit.*, a razão de ser da escassa abertura legislativa e a manutenção de certos poderes (e a respetiva titularidade) no órgão estadual prende-se pela “... necessidade de preservar a integridade desses bens e o respeito pela sua afetação a finalidades de indiscutível interesse nacional - valem inteiramente para a determinação das respectivas condições de utilização, que assim são parte integrante do regime daqueles bens...”.

¹¹⁰MIRANDA, JOÃO; RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS; MARTINS, ANA GOUVEIA; FERREIRA, MARCO CAPITÃO, BASTOS, FILIPE BRITO; PAÇÃO, JORGE; AZEVEDO, SARA; BRITO, DAVID PRATAS, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, Domínio Público e Privado da Administração, CIDP, Almedina, 2017, pp. 149 e 150.

domínios vedados ao poder legislativo regional¹¹¹, como é o caso da reserva absoluta e relativa na CRP, exclusiva à AR, e respetivamente ao Governo, no qual aparenta existir um limite inalterado quanto ao poder legislativo por parte dos entes menores do estado¹¹², cabendo sempre aos órgãos de soberania¹¹³.

Destarte, o que assenta no panorama jurídico nacional e no pensamento do legislador português, visualiza-se uma certa inflexibilidade quanto à mudança de titularidade de certos bens dominiais, sendo esta intrinsecamente estatal, daí a imutabilidade de pertença ao órgão estadual da titularidade do domínio público marítimo. As mutações dominiais estão claramente limitadas pelo legislador¹¹⁴, sendo reduzido o valor dado à cooperação¹¹⁵ administrativa entre os Estados e os seus entes públicos menores, estando as mutações claramente dependentes de intervenções legislativas, sendo que nesse “campo legislativo” se encontra uma área pouco fértil para a ocorrência das mesmas¹¹⁶. *Vide*, que as mutações dominiais se apresentam como verdadeiras transferências de domínio. A validade dos atos de interdição decretados por algumas autarquias a nível nacional poderia ser válida, se previamente a mutação dominial tivesse realizada (com as devidas consequências a nível constitucional¹¹⁷). Como este fenómeno não ocorreu, trata-se apenas de uma hipótese paralela ao presente texto.

No caso em análise, não se verificou nenhuma mutação dominial subjetiva (quer de titular ou qualquer transferência de domínio) aquando da proibição do uso público das praias, ato esse que constituiu uma desafetação temporária de um bem dominial, por alterar o fim público que sustenta a dominialidade do mesmo. Pense-se, que em maio de

¹¹¹Como é o nosso caso da alínea v) do nr. 1 do art. 165.º da CRP.

¹¹²*Vide* ACÓRDÃO n.º 330/99 do TC, *Op. cit.*

¹¹³Como refere a Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto, que institui um sistema de vigilância em saúde pública, que identifica situações de risco, recolhe, atualiza, analisa e divulga os dados relativos a doenças transmissíveis e outros riscos em saúde pública, bem como prepara planos de contingência face a situações de emergência ou tão graves como de calamidade pública, no seu artigo 17.º, nr. 1 e 2, quanto ao poder regulamentar excecional, cabe ao membro do Governo responsável pela área da saúde, a emissão de orientações e normas regulamentares.

¹¹⁴Sobre a utilização da figura das mutações dominiais como vetor de valorização do domínio público, *vide* MORAND-DEVILLER, JACQUELINE, *Droit administratif des biens*, 6.ª Edição, Montchrestien, 2010, p. 349.

¹¹⁵A figura da cooperação (administrativa) é definida por ALEXANDRA LEITÃO como sendo uma “... *relação que pressupõe a actuação conjunta de duas entidades para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento que releva das atribuições ou competências de ambas* ...” in LEITÃO, ALEXANDRA, *Contratos interadministrativos*, Coimbra, Almedina Editora, 2011, p. 84.

¹¹⁶Neste sentido, PAÇÃO, JORGE, “Mutações Dominiais e Valorização do Domínio Público”, *Revista E-Pública*, Vol. 5, n.º 1, janeiro de 2018, ICJP, CDIP, p. 120 disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v5n1/pdf/a6n1v5.pdf> (consultado a 23/02/2022).

¹¹⁷Sobre as consequências constitucionais, Cfr. PAÇÃO, JORGE, “A interdição do uso público das praias: um problema de competência”, *Revista e-pública*, Volume 7, N.º 1, abril de 2020, disponível em: https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a10.html#_ftn71 (Acedido em 08/03/2022).

2021 surge legislação em tempos de situação pandémica a possibilitar a interdição¹¹⁸, o que despoleta um pensamento que certos e determinados poderes dominiais a cargo da função administrativa (desempenhada pelas autarquias locais) estarão claramente limitados, o que seguindo a linha jurisprudencial do acórdão n.º 330/99 do TC, pela estreita interferência na esfera do “núcleo da dominialidade”. Os respetivos atos de interdição do uso público das praias tomados a cargo unilateralmente por parte das autarquias locais, resultam assim, numa competência exclusiva e indelegável por parte do Estado português, estando assim circunscritos ao seu titular do bem dominial deste domínio.

Uma das consequências prováveis deste cenário, seria a possível nulidade dos atos de proibição do uso público das praias, tomados a cargo por diversas autarquias locais a março de 2020, pelo previsto no artigo 161.º/2 alínea b) do CPA, por via de incompetência absoluta, que se verifica quando um órgão exerce uma competência de um órgão de uma outra pessoa coletiva, sem autorização, que a nosso ver, não existindo à data qualquer suporte normativo para a prática dos respetivos atos, um dos desfechos (prováveis) será a possível nulidade dos mesmos¹¹⁹. Será possível “uma missão de salvamento” para os respetivos atos?

4. Da não invocação do estado de necessidade administrativa e as vias de fundamentação utilizadas pelos municípios

Perante a clara ausência de uma norma permissiva de competência a cargo da administração local autárquica, a primeira das justificações por parte dos municípios que poderia ter sido utilizada seria a do recurso ao estado de necessidade administrativa¹²⁰.

¹¹⁸O referido art. 32.º do DL n.º 35-A/2021 a título de regime excecional e temporário, e o artigo 33.º do DL n.º 24/ 2020. Trata-se de legislação temporalmente depois de março de 2020, ambas, possivelmente padecidas de inconstitucionalmente material. O vício de conteúdo dos referidos Decretos centra-se, na nossa perspetiva, na modificação e alteração de titularidade de um «poder dominial primário», que está afetado e subjacente a um dos elementos da dominialidade das praias, enquanto elemento pertence ao domínio público marítimo, que é a afetação do bem ao uso público. Neste sentido, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹¹⁹Conclusão também defendida por JORGE PAÇÃO, *in* Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹²⁰Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.* Note-se que o estado de necessidade administrativa pode inserir-se num cenário de estado de sítio ou estado de emergência, ou sem a declaração das mesmas, num estado de necessidade *tout court*. Sobre a temática, Cfr. OTERO, PAULO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1.ª Edição, 2016, pp. 129-130.

O artigo 3.º/2 do CPA prevê especificamente esta figura, no âmbito em que mesmo sendo um ato nulo, a invocação deste preceito só se aplica perante razões de extrema urgências, motivos imperiosos, reiterando PAULO OTERO, “... *se verificarem ponderosas razões de adequação e necessidade entre meios e fins face às circunstâncias factuais e à urgência na sua resolução*¹²¹ ...”. Urgência essa, que poderá constituir de base jurídica de uma série de condutas, abstratas ou concretas por parte dos poderes públicos, e que poderá (ou não) servir de causa justificativa e excludente de certas ações, por vezes, como é o caso, derogadores de direitos subjetivos fundamentais dos particulares¹²². Cabe aqui referenciar algumas chaves-mestras neste artigo 3/2.º do CPA: A partir do momento que o CPA regula o estado de necessidade, os pressupostos de invocação da figura devem estar cumpridos: a excecionalidade da situação; a urgência da decisão administrativa e a natureza imperiosa do interesse público em defesa¹²³. Apesar desta figura ser de certa forma moldável ao caso concreto¹²⁴, consoante a situação em apreço, o preenchimento dos mesmos é obrigatório, sob pena de invalidade, por falta de fundamentação legal justificativa como habilitação de um agir administrativo *contra legem*¹²⁵.

O teor do artigo 3/2.º do CPA gera algumas dúvidas. Pense-se, na possibilidade da emanção de regulamentos administrativos, no caso abordado para os atos de interdição. Se considerarmos que estes atos vão de encontro com esta figura, será que a mesma tem previsão no artigo 3/2.º do CPA? Bem, o preceito fala em atos, todavia, se considerarmos o estado de necessidade como uma vertente do princípio da legalidade, poderá caber neste artigo um espectro de matérias vastíssimo. Considere-se para este efeito, a aplicação do artigo 2.º, n.º 3 do CPA, “.... *Os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração*”.

¹²¹Cfr. OTERO, PAULO, *Op. cit.*, p. 279.

¹²²Cfr. AMORIM, CARLOS EDUARDO ALMEIDA DE ABREU, *Estado de Necessidade e Urgência em Direito Administrativo*, Dissertação de Mestrado em Direito, na área da especialização de Jurídico Políticas, sob a superior orientação do Senhor Professor Doutor ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, FDUC, outubro de 2000, p. 41.

¹²³Cfr. AMARAL, FREITAS DO, GARCIA, MARIA DA GLÓRIA DIAS, “O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo”, in Revista da OA, ano 59, II, 1999, p. 496. Ainda sobre um desenvolvimento destes critérios, vide OTERO, PAULO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1.ª edição, 2016, p. 128.

¹²⁴Quanto a possíveis situações hipotéticas passíveis de ser enquadráveis nesta figura, alguns autores recorrem ao raciocínio análogo para normas excecionais. Cfr. NEVES, CASTANHEIRA, *Metodologia Jurídica - Problemas fundamentais*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1993, pp. 273 e ss.

¹²⁵Neste sentido, Cfr. OTERO, PAULO, *Op. cit.*, p. 128.

Pública...”¹²⁶. Destarte, a invocação desta figura, necessita sempre de uma lei habilitadora, isto é, a intervenção administrativa só pode fazer-se através da preterição das normas habitualmente reguladoras da Administração Pública¹²⁷. A preterição da legalidade normalmente reguladora do agir administrativo, pode compreender, segundo PAULO OTERO, duas diferentes situações: preterição de normas procedimentais disciplinares do agir administrativo (estado de necessidade procedimental), ou, poderá referir-se ao próprio conteúdo da decisão a emanar, caso do estado de necessidade substantivo ou material¹²⁸.

O conceito de “situação de necessidade”, é constituído por elementos fácticos e jurídicos. Quanto ao primeiro elemento, a necessidade implica a existência de eventos que criem uma conjuntura de perigo, isto é, de potencial ou iminente ameaça para a concretização de um fim público essencial. O elemento jurídico, estará mais associado aos fins, propósitos de interesse público relevantes, no qual os poderes públicos e a administração realizem atividades para tal adequadas¹²⁹. Afirmar-se-á, que a necessidade, enquanto conceito jurídico, prossegue os fins primordiais do direito administrativo, estabelecendo, na visão de CARLOS AMORIM, três requisitos¹³⁰ (que funcionam como limites): a) imprescindibilidade, no qual a atuação da administração tem de ser indispensável e inadiável para a concretização do fim relevante de interesse público em causa; b) atendimento ao princípio da Proporcionalidade¹³¹, enquanto verdadeira proibição do excesso, utilizando um meio que represente um menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares, num equilíbrio equitativo com as vantagens

¹²⁶Cfr. Neste sentido, CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, “Revisitando o Estado de Necessidade” in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 6. O mesmo autor considera que fica abrangido neste preceito os princípios gerais de direito administrativo, o regime dos órgãos, ato, regulamento e contrato administrativo.

¹²⁷Cfr. OTERO, PAULO, *Op. cit.*, p. 128.

¹²⁸Cfr. OTERO, PAULO, *Op. cit.*, p. 129.

¹²⁹Cfr. AMORIM, CARLOS EDUARDO ALMEIDA DE ABREU, *Op. cit.* p. 42. O elemento jurídico é por vezes alvo de divergência doutrina, devido ao seu grau de indeterminação. Sobre a temática, vide SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE, «Conceitos Indeterminados» no *Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, 1994, pp. 25 e ss, e ainda, CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, pp. 120 e ss.

¹³⁰Cfr. AMORIM, CARLOS EDUARDO ALMEIDA DE ABREU, *Op. cit.* pp. 49-51. O estado de necessidade, a título de exceção temporária, dá por diversas vezes, aso à substituição do órgão originalmente completamente. Sobre um aprofundamento da temática, OTERO, PAULO, *O Poder De Substituição Em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático – Constitucional*, Vol. II, Lisboa: Lex, 1995, p. 392-399.

¹³¹Para além do referido autor, sobre uma breve análise acerca deste princípio nos direitos dos particulares, vide OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE; GONÇALVES, PEDRO COSTA; AMORIM, JOÃO PACHECO DE, *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1993, em anotação ao art. 5.º, n.º 2, p. 153.

adquiridas pela realização do interesse de fim público perspectivado; c) adequação teleológica, no âmbito em que a conduta administrativa deverá estar de acordo com o conteúdo finalístico dos poderes de direito administrativo dos órgãos em questão¹³².

Trata-se de uma figura com carácter urgente, com critérios específicos para se poder transpor o princípio da legalidade, e acima de tudo, acarreta pressupostos que devem estar devidamente fundamentados. No ato de interdição do uso das praias na justificação não foi invocado sequer o estado de necessidade¹³³. Ainda por mais, caso os municípios o tivessem invocado, seria necessário a demonstração dos seus pressupostos aquando da fundamentação dos mesmos. Não basta a mera enunciação dos circunstancialismos factuais¹³⁴, é necessário que se verifiquem os pressupostos que permitem esta atuação administrativa em estado de necessidade. E se perguntarmos, podemos dispensar este dever de fundamentação dos atos da administração em estado de necessidade¹³⁵? Na nossa perspetiva, não podemos dispensar este dever, ele é estritamente necessário, e quanto mais se entra dentro de um túnel para “desviar à legalidade administrativa”, mais difícil será a sua fundamentação¹³⁶. Nesta perspetiva, JORGE PAÇÃO, e a nosso ver acertadamente, “...*A interdição do uso público das praias por decisão municipal enquadrar-se-ia nesta segunda hipótese, pelo que sempre seria exigível mais do que a invocação de uma circunstância de facto...*”¹³⁷, o que efetivamente não aconteceu por parte atos de interdição pelos municípios, a fundamentação em nada se assemelhou à invocação do estado de necessidade¹³⁸.

¹³²Como efetiva CARLOS AMORIM na sua tese, estas regras têm como missão, proteger e garantir que a administração não se desvança em abusos e arbitrariedades, que mesmo em situação de necessidade, poderá enclausurar direitos e liberdades fundamentais dos particulares. Neste sentido, cfr. AMORIM, CARLOS EDUARDO ALMEIDA DE ABREU, *Op. cit.* p. 52.

¹³³Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹³⁴Em linha ténue de pensamento, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹³⁵Como refere CARLOS AMORIM, “... *uma insuficiente ou incorreta figuração dos contornos fácticos e jurídicos deste tipo de situações pode abrir a possibilidade destas virem a provocar comportamentos abusivos por parte da Administração na sua ânsia de prossecução dos fins basilares que lhes estão cometidos...*” in AMORIM, CARLOS EDUARDO ALMEIDA DE ABREU, *Op. cit.* p. 41.

¹³⁶Neste sentido, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹³⁷Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹³⁸Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.* Concordamos com o autor, no entanto, apesar de estarmos perante a possibilidade de invocar o estado de necessidade numa situação de “estado de exceção” (Sobre a temática, vide GOUVEIA, JORGE BACELAR, *Estado de Exceção no Direito de Constitucional*, Almedina, 2020, pp. 65-66), demonstrados os devidos pressupostos, temos dúvidas sobre o possível “enclausuramento” de direitos e liberdades fundamentais, potencialmente violadores da vertente da proporcionalidade (no conceito abordado de “necessidade” *supra*).

A primeira via de fundamentação¹³⁹ por parte da administração local autárquica, foi precisamente o DL n.º 14-A/2020 de 18 de março, a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública. A declaração do estado de emergência, impõe a restrição, ou melhor dizendo, a suspensão de direitos fundamentais¹⁴⁰. Não se encontra no referido DL, qualquer norma que atribua competência às autarquias locais. Na nossa ótica, se somente a invocação do estado de emergência permitisse a prática de atos à margem da lei, estaríamos a comprometer o nosso sistema de direito público administrativo. Além da mais interligando com o estado de necessidade administrativa¹⁴¹, a invocação deste mesmo diploma não indicia a presença figura, a Administração pública deve estar sempre vinculado ao princípio da legalidade.

A respeito desta opinião veja-se e bem JORGE PAÇÃO¹⁴² ao afirmar o autor que a genérica invocação do estado de emergência não chega, é preciso mais do que isso, caso contrário, existiria uma certa margem de discricionariedade, ao ponto de quaisquer atos praticados aquém da legalidade ordinária, surgia então a declaração de estado como elemento sanador dos atos viciados, o que seria inconcebível. Interpretamos deste modo, que a mera invocação deste diploma sem qualquer atribuição de competências é insuficiente, bem como os problemas adjacentes que poderiam advir, porque esta mera invocação não justifica a nosso ver, quer os pressupostos do estado de necessidade administrativa referidos, nem a simples invocação do diploma sem a devida fundamentação permite atos jurídicos à margem de um princípio estruturante vigente num estado de direito democrático, como é o princípio da legalidade (artigo 3.º do CPA).

A segunda linha de fundamentação¹⁴³ deste ato de interdição do uso público das praias, saindo do quadro do estado de necessidade *stricto sensu*¹⁴⁴, seguiu-se pela

¹³⁹Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁴⁰Sobre a situação de exceção e anormalidade que caracteriza o estado de emergência, veja-se, CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 405 e ss.

¹⁴¹Ainda sobre uma análise o estado de necessidade como escapatória ao direito positivo em cenário de atribuição de competências, cfr. CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, “Revisitando o estado de necessidade”, *Escritos de Direito Público*, Vol. II, Coimbra: Almedina Editora, 2019, p. 154.

¹⁴²Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁴³Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁴⁴O estado de necessidade, trata-se de uma verdadeira situação de urgência, em que o legislador prevê que verificadas certas circunstâncias devem ser aplicadas certas normas. Os pressupostos do artigo 3.º, n.º 2 do CPA têm de estar preenchidos, não estando a Administração totalmente livre (o legislador indica), pelo contrário, esta figura de legalidade excecional, está sempre sob a égide do direito. Ainda sobre a “simbiose”

invocação da lei de bases da proteção civil, Lei n.º 27/2006 de 3 de julho¹⁴⁵, no qual o artigo 13.º/1 da mesma lei habilita ao Presidente da Câmara Municipal a declarar a situação de alerta, nada dizendo sobre quaisquer medidas a tomar sobre interdição, sem uma norma atributiva de competência para este efeito. Os bens do Estado encontram-se sempre situados por diversos concelhos, e não é por isso que a administração local autárquica pode realizar todos os atos sobre todos os bens presentes no espaço territorial do município¹⁴⁶. Esta lei de bases, em nada prevê, que os municípios tenham competência para interditar as praias como foi realizado em março de 2020¹⁴⁷. O ponto nevrálgico, insere-se na manifestação que dada os bens sitos num determinado concelho, a titularidade de certos bens e poderes podem não pertencer ao órgão autárquico. Veja-se, JORGE PAÇÃO, a este respeito: “... Assim, o exercício das competências atribuídas pela lei de bases da proteção civil, e ainda que decretada a situação de alerta pelo presidente da câmara municipal, apenas pode incidir sobre os bens de titularidade municipal e não sobre todos os bens sitos no território do município¹⁴⁸ ...”.

Parece que, como verificado anteriormente, pela característica da dominialidade, e a pertença de titularidade ao Estado português, os municípios não possuem a competência para interdição do uso público das praias¹⁴⁹, pela vigência do seu regime jurídico próprio, bem como a ausência de qualquer norma a este respeito tanto na declaração do estado de emergência, como na lei de bases da proteção civil¹⁵⁰, ou qualquer diploma que permita a transferibilidade de competências a este respeito, por via dos princípios da subsidiariedade, e da descentralização.

entre urgência e necessidade, vide AMARAL, DIOGO FREITAS DO; GARCIA, MARIA DA GLÓRIA DIAS, “O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo”, in Revista da OA, ano 59, II, 1999, p. 455; E uma visão aprofundada do conceito de “legalidade excecional”, cfr. PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES, *Erro e Ilegitimidade do Ato Administrativo*, Lisboa: Ática, 1962, p. 75.

¹⁴⁵Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

¹⁴⁶Sobre opinião semelhante, Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁴⁷Sobre a coordenação administrativa entre as autoridades municipais e as políticas de proteção civil em estado de emergência, veja-se COIMBRA, JOSÉ DUARTE; CALDEIRA, MARCO; SERRÃO, TIAGO; *Direito Administrativo da Emergência- Organização Administrativa, Procedimento Administrativo, Contratação Pública e Processo Administrativo na Resposta à Covid-19*, Almedina, 2020, p. 49.

¹⁴⁸Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁴⁹Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

¹⁵⁰Cfr. PAÇÃO, JORGE, *Op. cit.*

Conclusão

O presente estudo centrou-se no tema primordial a temática acerca interdição das praias realizadas em contexto pandémico, no mês de março de 2020. Temos como base de referência ao artigo científico de JORGE PAÇÃO, e no qual concordamos com muitas das suas opiniões sobre este “limbo jurídico” gerado por todos estes atos. Na nossa ótica, a grande problemática não está na realização do ato de interdição do uso público por parte dos municípios, derivado do interesse público nacional, e de questões de saúde pública (se bem que “cortando o mal pela raiz”, sem aferir a devida proporcionalidade da medida tomada, invoca também outros problemas, face a um vírus acabado de chegar).

No presente estudo, (lateralmente) esteve em discussão a abordagem a atos jurídicos de proibição do uso público como sendo um ato administrativo, regulamento ou outra figura afim, que por vezes, dada a difícil fronteira de delimitação, entra-se em chamadas “zonas cinzentas”. A verdade é que estes atos poderiam ser enquadráveis em mais do que uma figura possível de direito administrativo, até somente, um ato jurídico de natureza proibitiva.

Todavia, se a administração local autárquica quer praticar um ato dessa natureza, deve realizar a devida fundamentação, que efetivamente não aconteceu, e afincadamente, os municípios estão a invadir a competência do órgão estadual, bem como as suas atribuições. Estamos perante uma competência que é efetivamente dirigida ao órgão estadual por lei, se os municípios querem entrar no meio da questão deveriam invocar o estado de necessidade administrativa, e demonstrar todos os seus pressupostos (tarefa de “David contra Golias” pela difícil demonstração), pelo que esta série de atos administrativos de interdição deviam ser aproximados da provável nulidade, pelo artigo 164.º/2 do CPA, só podendo depois posteriormente ser objeto de reforma ou conversão.

O último problema conceptual, centra-se na fundamentação e invocação dos pressupostos da figura do estado de necessidade administrativa (3/2.º do CPA). O que aconteceu no caso em apreço, demonstra que a mera enunciação de circunstancialismos factuais não chega nem a mera invocação de outros diplomas avulsos. É necessário que os pressupostos estejam devidamente fundamentados e demonstrados, sendo o dever de fundamentação necessário. A fundamentação que se centra na simples declaração do estado de emergência, DL n.º 14-A/2020 e na Lei de Bases da Proteção Civil, a Lei n.º

27/2006, pode não possibilitar o preenchimento dos pressupostos em estado de necessidade administrativa.

Por interpretação extensiva, dada à *ratio legis* das leis enunciadas fora e (em) estado de emergência, onde foram necessárias respostas excepcionais para temporais excepcionais, somos da observância que o “núcleo da dominialidade”, no qual se inclui poderes primários inerentes à dominialidade não pode ser suprimido, devendo estar preservados os atos como proibição do uso público das praias apenas no órgão estadual, sem a possibilidade de supressão desta competência para o seu ente menor.

Num ponto de vista funcional, a tese centra-se em março de 2020, abordando lateralmente o período posterior. No entanto, cabe dizer em tom de conclusão a reter, que o presente exemplo se aplicará para o futuro onde dada a realidade atual de Portugal e do Mundo, é perfeitamente verosímil o recurso à figura do Estado de Emergência e seus derivados.

Em 2020, surgiu a doença Covid-19 como “válvula de escape” para a suspensão, restrição de direitos fundamentais, e acima de tudo cometer uma série de desvios à legalidade. E neste caso específico abordado, é importantíssimo salientar que não estamos perante um cenário de um filme *western* italiano dos anos 60 “*Era uma vez no Oeste*”, mas não fugiu assim tanto de uma grande evasão, porque claramente os municípios realizaram uma abordagem fora da lei numa situação de estado de emergência, completamente à margem de um princípio estruturante, que é o princípio da legalidade, sem a devida justificação aquando da prática dos mesmos.

Bibliografia

- AA. VV, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público. Domínio Público e Privado da Administração*, CIDP, Almedina, 2017;
- ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.^a Edição, Almedina, 2021;
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 4.^a Edição, Almedina, 2018;
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO / FERNANDES, JOSÉ PEDRO, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora, 1978;
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO; GARCIA, MARIA DA GLÓRIA DIAS, “O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo”, in *Revista da OA*, ano 59, II, 1999;
- AMORIM, CARLOS EDUARDO ALMEIDA DE ABREU, *Estado de Necessidade e Urgência em Direito Administrativo*, Dissertação de Mestrado em Direito, na área da especialização de Jurídico Políticas, sob a superior orientação do Senhor Professor Doutor ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, FDUC, outubro de 2000;
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Lições de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Coimbra, 2011;
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», in AA. VV. *Contencioso administrativo: breve curso constituído por lições proferidas na Universidade do Minho por iniciativa da Associação Jurídica de Braga*. Livraria Cruz, 1986;
- ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 13.^a Edição, Almedina, setembro 2009;
- BRITO, MIGUEL NOGUEIRA DE, “Direito de Polícia”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. PAULO OTERO/PEDRO COSTA GONÇALVES), Vol. I, Coimbra, 2.^a reimpressão, Almedina Editora, 2017;

- CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, Coimbra, Almedina Editora, 2013, 11.^a reimpressão da 10.^a Edição, revista e atualizada);
- CAETANO, MARCELLO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Companhia Editora Forense, 1.^a Edição, Rio de Janeiro 1977;
- CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, 2007;
- CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.^a Edição, Lisboa, 2009;
- CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.^a Ed., 2013;
- COIMBRA, JOSÉ DUARTE; CALDEIRA, MARCO; SERRÃO, TIAGO; *Direito Administrativo da Emergência- Organização Administrativa, Procedimento Administrativo, Contratação Pública e Processo Administrativo na Resposta à Covid-19*, Almedina, 2020;
- CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987;
- CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 1982;
- CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, “Revisitando o Estado de Necessidade” in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina, 2010;
- CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, “Revisitando o estado de necessidade”, *Escritos de Direito Público*, Vol. II, Coimbra: Almedina Editora, 2019;
- DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO E OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2015;
- DUGUIT, LEON, *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo III, 2.^a Edição, Paris, 1923 ;
- FÁBRICA, LUÍS, «Regulamento Administrativo», & 5.º do estudo coletivo (coord. FAUSTO DE QUADROS) «Procedimento Administrativo», in DJAP;

- FERNANDES, JOSÉ PEDRO, “Domínio público” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.^a Edição, Coimbra Editora, volume IV, 1991;
- GAUDEMET, YVES, *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tomo II, 15.^a Edição, Paris : LGDJ, 2014 ;
- GONÇALVES, LUÍS CUNHA, *Tratado de Direito Civil*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 1930;
- GOUVEIA, JORGE BACELAR, *Estado de Exceção no Direito de Constitucional*, Almedina, 2020;
- HÄDE, ULRICH, *Das Recht der öffentlichen Sachen*, JuS 1993;
- LAUBADERE, ANDRE DE, VENEZIA, JEAN-CLAUDE, GAUDEMET, YVES, *Traité de Droit Administratif*, tomo I, 15.^a Edição, Paris, 1999 ;
- LEITÃO, ALEXANDRA, *Contratos interadministrativos*, Coimbra, Almedina Editora, 2011;
- LOMBA, PEDRO, “Regiões autónomas e transferência de competências sobre o domínio natural. Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/03”, in, *Jurisprudência Constitucional*;
- LOMBA, PEDRO, “Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Coordenação de JORGE MIRANDA), AAFDL, Lisboa, 2003, Vol. I;
- MAGALHÃES, JOSÉ, *Dicionário da Revisão Constitucional*, 1.^a Edição, Publicações Europa-América, 1989;
- MEDEIROS, RUI, FREITAS, TIAGO FIDALGO DE E LANCEIRO, RUI, in *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, Lisboa, 2006;
- MIRANDA, JOÃO; RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS; MARTINS, ANA GOUVEIA; FERREIRA, MARCO CAPITÃO, BASTOS, FILIPE BRITO; PAÇÃO, JORGE; AZEVEDO, SARA; BRITO, DAVID PRATAS, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, Domínio Público e Privado da Administração*, CIDP, Almedina, 2017;

- MIRANDA, JOÃO, *Direito Administrativo dos Bens, Introdução à Teoria Geral dos Bens Públicos*, AAFDL Editora, 2021;
- MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005;
- MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, “Direito do Domínio Público”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. PAULO OTERO / PEDRO COSTA GONÇALVES), Vol. V, Coimbra: Almedina Editora, 2011;
- MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *O Domínio Público - O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina Editora, Reimpressão da edição de janeiro de 2005;
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE, “*A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português*”, ROA, ano 58.º, no. II, julho, 1998 ;
- MORAND-DEVILLER, JACQUELINE, *Droit administratif des biens*, 6.ª Edição, Montchrestien, 2010 ;
- MOREANO, SAINZ, « Domínio Público Estatal de las Playas Y Zona Marítimo-Terrestre », in : *Revista de Administración Pública*, n.º 99, setembro/dezembro 1982 ;
- MOREIRA, GUILHERME ALVES, *As Águas no Direito Civil Português*, Livro I, Coimbra Editora, 1920;
- NEVES, CASTANHEIRA, *Metodologia Jurídica - Problemas fundamentais*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1993;
- OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013;
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1980;
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE; GONÇALVES, PEDRO COSTA; AMORIM, JOÃO PACHECO DE, *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1993;
- ORSINI, JOSÉ MELICH, *La propiedad y la utilización privada de las playas*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1986;

- OTERO, PAULO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1.^a Edição, 2016;
- OTERO, PAULO, *O Poder De Substituição Em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático – Constitucional*, Vol. II, Lisboa: Lex, 1995;
- PAÇÃO, JORGE, “A interdição do uso público das praias: um problema de competência”, *Revista e-pública*, Volume 7, N.º 1, abril de 2020, disponível em: https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a10.html#_ftn71;
- PAÇÃO, JORGE, “Mutações Dominiais e Valorização do Domínio Público”, *Revista E-Pública*, Vol. 5, n.º 1, janeiro de 2018, ICJP, CDIP, disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v5n1/pdf/a6n1v5.pdf> ;
- PAÇÃO, JORGE, “O efeito do princípio constitucional da descentralização na titularidade e administração do domínio público (e a palpitante transferência de competências para as autarquias locais)”, *in Estudos em homenagem a Rui Pena* (coord. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, JOSÉ DE MATOS CORREIA, AGOSTINHO PEREIRA DE MIRANDA, PEDRO MELO E NUNO PENA), Almedina Editora, Coimbra, 2019;
- Pareceres: Constituição da República. Direitos e deveres económicos, sociais e culturais, Vol. III, 1997;
- Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 5945, de 18.01.2002, *in Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo*, n.º 116, 2002;
- PARDINI, JEAN-JACQUES, “La plage « saisie » par les règles de la dominiabilité publique : protection ou surprotection”, *Revue juridique de l’environnement*, Vol. 39, Lavoisier, 2014 ;
- PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES, *Erro e Ilegitimidade do Ato Administrativo*, Lisboa : Ática, 1962 ;
- PINTO, ELIANA/ NORA, JOANA COSTA E/ XAVIER, JOANA LOBO/ GARCIA, ANA DE OLIVEIRA/ GARCIA, ALBERTO ÁLVARO, «Direito Administrativo das Autarquias Locais: Estudos», Coimbra: Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010;
- PIZZETTI, FEDERICO GUSTAVO, *Il Sistema Costituzionale delle Autonomie Locali*, Milão, 1979;

-QUADROS, FAUSTO DE; CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO; MACHETE, RUI CHANCERELLE DE, ANDARADE, JOSÉ CARLOS VEIRA DE; GARCIA, MARIA DA GLÓRIA DIAS; ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, HENRIQUES, ANTÓNIO POLÍBIO; SARDINHA, JOSÉ MIGUEL, COMENTÁRIOS À REVISÃO DO CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (Col. MACIEIRINHA, TIAGO), 2.^a Ed., revista e atualizada, Almedina, 2022;

-QUEIRÓ, AFONSO, «As Praias e o Domínio Público Marítimo (Alguns Problemas Controvertidos)» em *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 96.º, n.º 3258, março 1964;

-QUEIRÓ, AFONSO RODRIGUES, As Praias e o Domínio Público, Estudos de Direito Público, Universidade de Coimbra, vol. II, Obra Dispersa, Tomo I, 2000;

-QUEIRÓ, AFONSO, «Teoria dos Regulamentos» in RDES, ano XXVII, ano I (2.^a série);

-SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE, «Conceitos *Indeterminados*» no *Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, 1994;

-SOUSA, MARCELO REBELO DE/MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral, Tomo III – Actividade administrativa*, 2.^a Edição, D. Quixote, 2009;

-SOUSA, MARCELO REBELO DE, «O Ato Administrativo no Ensino do Professor Marcello Caetano», in *Administração Pública e Direito Administrativo em Portugal*, Lisboa, 1992;

-YOLKA, PHILIPPE, *Droit des biens publics*, LGDJ, Issy-les-Moulineaux Cedex, 2018 ;

Jurisprudência

-ACÓRDÃO DO STJ de 02.10.1997, Processo n.º 695/96, 2.ª Secção, Relator: Lúcio Teixeira, disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_mostra_doc.php?nid=6255&stringbusca=&exacta= ;

-ACÓRDÃO do TC n.º 103/99 (Diário da República, 2.ª série, de 1 de abril de 1999), disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=1999&numero_actc=103 ;

- ACÓRDÃO do TC n.º 330/99, de 2 de junho, DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 151/1999, SÉRIE I-A DE 1999-07-01, disponível em: <https://blook.pt/legislation/diplomas/PT/31409/> ;

-ACÓRDÃO n.º 131/2003 do TC, de 11 de março, in: Diário da República, I Série-A, n.º 80/2003, de 04.04.2003, disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/161921/acordao-131-2003-de-4-de-abril> ;

-ACÓRDÃO do STA de 22.04.2004, Proc. n.º 0933/02, relatora: Angelina Domingues, http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6e1f2ba59382764980256e9000390746?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1 ;

-ACÓRDÃO n.º 150/2006 do Tribunal Constitucional - Processo n.º 323/2005, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/150-2006-3557691> ;

- ACÓRDÃO n.º 315/14 do TC, de 31 de março de 2014, Processo n.º 408/12, relator: Lino Rodrigues Correia, disponível em: <https://blook.pt/caselaw/PT/TC/479274/> ;

- ACÓRDÃO n.º 326/2015 do TC, Processo n.º 718/14, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/326-2015-69900806> ;

- ACÓRDÃO n.º 136/2016 do TC, Processo n.º 521/15, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160136.html> ;

- ACÓRDÃO do STJ, Secção do Contencioso, Processo n.º 129/15.0YFLSB, Relatora: Ana Luísa Geraldes, de 23.06.2016, disponível em: http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f007185e1f3d92de80257fe3005039c0?OpenDocument&fbclid=IwAR2fOZIQHJwUAefV2xdFtz3n9gN2_fjFlWF5E2xnHgmXVjqWV8mh04HQcgk ;
- ACÓRDÃO do TRL, Processo n.º 752/17.9T8FNC-8, de 22.03.2018, relatora: Isoleta Almeida Costa, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/-/4C56CB92A7D46126802582D5003DD72D>