

Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz

Rec. n.º 9/ A/00

Proc.:R-2173/95

Data: 2000-02-02

Área: A 1

Assunto: URBANISMO E HABITAÇÃO. DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO. DELIMITAÇÃO. VENDA. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS AUTARQUIAS.

Sequência: Não Acatada

I- Exposição de Motivos

1. Foi requerida a minha intervenção relativamente ao embargo de uma construção em alvenaria, edificada por ... em terreno sito na Costa de Lavos, freguesia de Lavos, concelho da Figueira da Foz.

1.1. Nos termos do pedido que me foi dirigido e dos demais elementos coligidos no âmbito da instrução do processo, observo que o mencionado terreno foi cedido pelo município da Figueira da Foz, a título de alinhamento, em 20 de Fevereiro de 1990, possuindo a área de 287m², e integrando prédio descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º, a fls. ... verso, do Livro B- (cfr. alvará de arrematação n.º.../90, de 29/8/1990(1)).O imóvel foi alienado pelo preço de Esc: 172 000\$00(2) e a referida obra iniciada após aprovação municipal de um projecto de "construção de casa de arrumos" (alvará de licença n.º .../1992, de 7.4.1992), destinando- se à recolha de embarcação e apetrechos de pesca.

1.2. Em 25.01.1993 seria a obra embargada por decisão do Senhor Capitão do Porto da Figueira da Foz, em razão de a mesma ocupar terreno integrado em área do domínio público marítimo.

Foi o embargo determinado no exercício dos poderes previstos no art.º 10.º, n.º 1, al. jj) do Decreto- Lei n.º 265/72, de 31 de Julho, que atribuiu aos capitães dos portos, incumbidos da fiscalização do regime do domínio público marítimo, competência para assegurar "por todos os meios à sua disposição que se inicie, prossiga ou mantenha qualquer construção ou utilização da área de jurisdição da capitania sem a competente licença".

1.3. Com efeito, não possuía, nem tão pouco requererá o Senhor..., plenamente convicto que o terreno constituía sua propriedade, o licenciamento de qualquer uso privativo, nos termos previstos nos art.ºs 17.º e 18.º do Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro.

2. Ora, em conclusão do processo de delimitação na zona do domínio público marítimo da Praia da Costa de Lavos, iniciado a rogo da Câmara Municipal da Figueira da Foz em data anterior à do embargo administrativo, foi reconhecida a dominialidade do terreno.

2.1. O processo de delimitação foi iniciado a rogo da Câmara Municipal da Figueira da Foz por requerimento de 21/7/1971, no qual solicita "a delimitação da zona do domínio público marítimo, na Costa de Lavos, confinante com terrenos municipais".

2.2. Em 2/8/1971, manifestou- se a Capitania do Porto da Figueira da Foz, em comunicação dirigida à Direcção Hidráulica do Mondego, considerando o pedido de delimitação oportuno e urgente, tendo em conta o ritmo de construções na praia da Costa de Lavos.

2.3. Não logrou a Câmara Municipal apresentar documentação comprovativa da posse dos terrenos cuja delimitação com o domínio público marítimo requerera.

Na verdade, no parecer emitido em 26 de Janeiro de 1984, a Comissão do Domínio Público Marítimo concluiu:

"Não está efectuado o reconhecimento da propriedade privada nas condições do art.8º do Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, dos terrenos na Praia da Costa de Lavos cuja delimitação com o domínio público

marítimo pretende a Câmara Municipal da Figueira da Foz(3).

Na escritura mencionada (...) o Presidente da Câmara declara não ser possível obter quaisquer outros documentos comprovativos da aquisição dos terrenos que se pretende delimitar.

Onde assim ocorrer, a delimitação ter- se- á de processar considerando o art.º 3.º do Decreto- Lei n.º 468/71. Há que investigar localmente a correspondência entre os terrenos que se pretende delimitar e os constantes da escritura citada"(4).

Concluiria a Comissão do Domínio Público Marítimo dever ser nomeada uma comissão de delimitação, a constituir por um representante da Marinha, servindo de presidente, por um representante da Direcção- Geral de Portos e por um representante da Câmara Municipal da Figueira da Foz.

2.4. O auto de delimitação com o domínio público marítimo na praia da Costa de Lavos veio a ser lavrado em 15/11/1993. (5)

3. Por despacho do Senhor Director Regional do Ambiente do Centro de 28/06/1997, foi determinada a notificação de ... para se pronunciar sobre a intenção dos serviços regionais de o intimar à demolição da construção, por não ser susceptível de legalização. Invocou o reclamante que tal terreno lhe foi alienado pela Câmara Municipal da Figueira da Foz, circunstância que terá determinado a suspensão do procedimento(6).

II- Apreciação

4. Como se observou, o processo de delimitação da zona do domínio público marítimo na praia da Costa de Lavos foi desencadeado a pedido da Câmara Municipal da Figueira da Foz, vindo a merecer parecer favorável da Comissão do Domínio Público Marítimo, e dando lugar à nomeação, por despacho governamental de 4 de Maio de 1984, de uma Comissão (D.R., III Série, n.º 59, de 12 de Março de 1985).

Verifica- se, pois que as deliberações camarárias que decidiram sobre a alienação do terreno ao reclamante e o licenciamento da construção, foram tomadas na pendência do processo de delimitação, para definição dos limites de leitos, margens e zonas adjacentes, e dissipação de dúvidas suscitadas quanto à condição jurídica destes.

5. A dominialidade dos leitos e margens das águas do mar, e das praias foi declarada por Decreto de 31 de Dezembro de 1864, enquanto as arribas alcantiladas foram declaradas como bens do domínio público pelo Código Civil de Seabra que iniciou vigência em 22 de Março de 1868.

Todavia, para salvaguarda dos direitos adquiridos anteriormente à vigência destes preceitos, sempre foi reconhecida a propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens públicos, quando constituída anteriormente a 1864 ou 1868.

Tal princípio veio a merecer acolhimento na disposição contida no art.º 8.º do Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro. Compete aos interessados o ónus da prova de que a propriedade dos bens incluídos na faixa dominial remonta a data anterior a 31 de Dezembro de 1864 ou a 22 de Março de 1868. Na falta de prova documental, presume- se a propriedade privada quando demonstrada a posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos na mesma circunscrição administrativa.

O acto de delimitação visa dissipar as dúvidas existentes a respeito dos limites da propriedade pública, em ordem à sua defesa e administração. Ainda que assuma uma função meramente declarativa, o acto administrativo de delimitação estabelece uma presunção juris tantum da dominialidade dos terrenos declarados dominiais, presunção que habilita a Administração Pública a conservá- los na sua posse e fruição. Os interessados que não se conformem com a delimitação efectuada podem impugná- la nos tribunais comuns ao abrigo do disposto no art.º 11.º, n.º 1 do Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro(7).

Os bens que integram o domínio público marítimo não são apropriáveis pelo que não podem ser alienados, nem constituir objecto de qualquer contrato de direito privado. A primacial utilidade colectiva de tais bens postula a sua subtracção ao comércio jurídico privado(8).

Como tal, é nulo o acto administrativo que determine a venda de terreno sob o domínio público.

6. Eis porque entendo que a deliberação de 28/11/1986 da Câmara Municipal da Figueira da Foz é nula: o seu objecto é juridicamente impossível.

Dê resto, não se enquadra tal deliberação nas atribuições municipais, pelo que, também por esse motivo, o acto enferma de nulidade (cfr. art.º 88.º, n.º 1, al. a) do Decreto- Lei n.º 100/84 de 29 de Março) (9), podendo esta ser declarada a todo o tempo pela Câmara Municipal.

Não produzindo o acto nulo qualquer efeito, não constitui, não modifica nem extingue situações jurídicas, sendo o acto nulo ab initio.

E verificada a nulidade, está a Administração vinculada a declará-la. A nulidade da deliberação camarária acarreta a nulidade, ipso jure, dos actos consequentes ou seja dos actos de que a mesma constitua pressuposto essencial.

7. A actuação camarária que consistiu na alienação de terreno de natureza controvertida, e no posterior licenciamento de construção no local, causou ao Senhor ... danos de ordem patrimonial.

Declarada a nulidade da aquisição do terreno e restituído o preço pago, subsistem, ainda, prejuízos na esfera patrimonial do reclamante, associados à construção com aprovação municipal, embargada em fase adiantada de construção, antes de ser instalada a cobertura.

O reclamante contraiu um empréstimo junto da Caixa Geral de Depósitos, no valor de Esc: 2 000 000\$00 para concretização do seu projecto relativo ao exercício de actividade piscatória artesanal.

8. A falta de informação ao reclamante relativamente às dúvidas suscitadas acerca da condição jurídica da parcela de terreno objecto da alienação revela um incumprimento dos deveres de lealdade e informação que o município da Figueira da Foz se encontra adstrito em nome do princípio da boa fé na formação dos negócios jurídicos.

Dispõe-se no art. 227º do Código Civil que "quem negocea com outrem para conclusão de um contrato deve, tanto nos preliminares como na formação dele, proceder segundo as regras da boa fé, sob pena de responder pelos danos que culposamente causar à outra parte".

O instituto da culpa in contrahendo visa tutelar a confiança que, na fase que antecede a celebração do contrato, as partes depositam na sua celebração e as expectativas legítimas criadas no desenrolar de tais negociações.

É inquestionável que as regras da boa fé postulam que as partes conduzam as negociações com seriedade, actuando com lealdade e probidade. E fundam a existência de deveres recíprocos dos negociadores, nomeadamente deveres de esclarecimento e de informação, cuja violação é susceptível de gerar responsabilidade civil.

9. O dever de informação que impende sobre os órgãos e agentes administrativos, corolário do princípio da colaboração da Administração com os particulares, encontra consagração expressa no art.º 7.º, n.º 1, al. a), do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

No art.º 2.º, n.º 5 do citado Código, com a redacção introduzida pelo Decreto- Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, determina-se a aplicação dos princípios gerais da actividade administrativa a toda a actuação da Administração Pública, ainda que desenvolvida sob a égide do direito privado. Por outro lado, a norma contida no art.º 7.º representa a consagração de um direito dos particulares, dotado de garantia constitucional, sendo, também, nessa medida, aplicável (art.º 268.º, n.º 1 da Constituição).

A vinculação da Administração à prestação de informações não nasce com a formulação, pelo particular, de pedido correspectivo. Constitui um dever autónomo de eventual solicitação, encontrando-se a Administração obrigada a dar conhecimento ao particular, por forma adequada, de todo e qualquer acto ou conduta que pratique ou adopte, no exercício das suas competências, susceptível de afectar a esfera jurídica do particular.

10. Confiou o particular, ora reclamante, na presunção de propriedade retirada da inscrição do prédio rústico na Conservatória do Registo Predial, como propriedade municipal.

Ora, da boa fé decorre, ainda, o dever de não adoptar uma posição de reticência perante o erro em que outra parte lavre.

É esta a base das motivações que invoco para sustentar a existência de um dever de informação relativo ao objecto da delimitação desencadeada, pese embora a publicidade conferida ao processo de delimitação (v. supra, ponto 1).

11. Julgo merecer especial censura o comportamento assumido pela Câmara Municipal à luz do princípio da boa fé, ao ter frustrado a confiança do particular na validade do acto de alienação e na validade do acto do licenciamento, por cuja omissão e sua conduta, e de mesmo passo, defendida as objecções que se lhe opo-

licenciamento, aos quais ajustou a sua conduta, e, do, mesmo passo, deturpando os objectivos que aquele se propunha atingir com a aquisição do terreno e a edificação de construção no local (vd. art.º 6.º- A do Código do Procedimento Administrativo).

12. Por fim, cumpre-me, ainda, tornar presente o princípio subjacente à norma contida no art.º 7.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, segundo o qual, a Administração deve ser responsabilizada pelos seus próprios actos. O não acatamento ou o deficiente cumprimento do dever de informação constitui fonte de responsabilidade civil pelos danos eventualmente causados, em termos que hoje se mostram indiscutíveis. O particular invoca o princípio da boa fé, em seu favor, quando possua um motivo sério para confiar na validade do acto a que tenha ajustado uma conduta e desde que haja sido levado a tomar medidas com prejuízo dos seus interesses.

13. Ao determinar a alienação do terreno como propriedade municipal, e o licenciamento municipal da construção requerido pelo Senhor..., criou o município sérias expectativas fundadas quanto à legitimidade da aquisição derivada e das operações materiais de construção, assumindo uma conduta determinantemente motivadora do início dos trabalhos de edificação do armazém para arrumos, com os custos inerentes. O incumprimento dos deveres de esclarecimento contribuiu decisivamente para a consolidação da confiança depositada na validade dos actos de alienação e licenciamento, em termos que me levam a divisar uma relação de causalidade adequada entre a conduta da Administração e a execução dos trabalhos de construção. Verificado tal incumprimento deve presumir-se a culpa, por aplicação do art. 799º do Código Civil. De todo o modo, os dados de facto permitem concluir que o município da Figueira da Foz actuou de forma grosseiramente negligente.

14. Encontram-se reunidos os pressupostos e os requisitos da obrigação de indemnização, a qual impõe o ressarcimento dos danos emergentes e dos lucros cessantes. No seu objecto contêm-se, pois, todos os prejuízos sofridos, adequadamente ligados, por nexos causal, à omissão de deveres de esclarecimento, ou de outro modo, todos os benefícios que decorreriam da execução do projecto licenciado.

Face ao exposto, RECOMENDO a V.Ex.^a que promova:

1.º- a declaração de nulidade da deliberação tomada em reunião camarária de 28 de Janeiro de 1986, a qual determinou a venda a ... de parcela de terreno com duzentos e oitenta e sete metros quadrados, sito na ...Concelho da Figueira da Foz, a confrontar do Norte e Poente com ...e, consequentemente a restituição do valor por este entregue a título de preço, acrescida da quantia a calcular como juros de mora;

2.º- a atribuição de justa compensação pecuniária a ... pelos prejuízos remanescentes, adequadamente ligados, por nexos causal, à omissão de deveres de esclarecimento, nomeadamente no que concerne à definição da condição jurídica do prédio rústico objecto de alienação, quer tais perdas configurem danos emergentes, quer configurem lucros cessantes.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL

(1) Em esclarecimento prestado a coberto de comunicação de 25/3/1996, informa a Câmara Municipal de Figueira da Foz integrar a parcela vendida, à data da alienação, o domínio privado da autarquia, desde 31/12/1965, data da outorga da escritura de justificação do mencionado prédio. Em escritura de justificação relativa a terrenos baldios, de 31/12/1965, lavrada na própria Câmara Municipal da Figueira da Foz pelo Chefe de Secretaria como seu notário privativo, o Presidente da Câmara declara ser esta dona e legítima possuidora de diversos prédios conhecidos por "baldios municipais os quais se encontram seguidamente descritos". Na parte final do documento é referido "que todos estes prédios são situados no concelho da Figueira da Foz, estão inscritos nas respectivas matrizes, sob os indicados artigos, em nome da Câmara justificante e não se encontram descritos na Conservatória do Registo Predial deste concelho,

conforme consta da certidão lá passada, na data de sete do corrente do mês de Dezembro. Que estes prédios os adquiriu a Câmara Municipal da Figueira da Foz por doação que deles lhe foi feita pelo Estado, em data e por documento que não é possível identificar, pelo que não pode a mesma Câmara comprovar pelos meios normais a sua aquisição."

(2) Em acta de reunião de Câmara de 20/2/1990, consta:

"Em reunião de 28/1/1986 a Câmara deliberou vender a A. C. e irmãos uma parcela de terreno com duzentos e oitenta e sete metros quadrados (287m²) no valor de Esc: 143 500\$00, sita imediatamente antes do prédio urbano que possuem neste local, parcelas onde irão implantar os arrumos. (...)

Como apenas há uma deliberação de venda ainda não possuem documento de posse do terreno há que desencadear de novo o processo, isto é devendo ser passadas as guias da Sisa, deverão pagar o terreno e passar-se o respectivo alvará.

A Câmara, encontrando-se ausente o Presidente, deliberou, por unanimidade, rectificar a deliberação de vinte e oito de Janeiro de mil novecentos e oitenta e seis, que deliberou vender a título de alinhamento a parcela de terreno (área de 287m²), uma vez que o parecer técnico de treze de Dezembro de mil novecentos e oitenta e nove, acima transcrito, aponta para uma importância agora corrigida para 172.200\$00 (cento e setenta e dois mil e duzentos escudos)."

(3) Dispõe-se no art. 8º do citado diploma que os interessados no reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar devem provar documentalmente constituírem tais terrenos propriedade particular ou comum antes de 31 de Dezembro de 1864, ou, tratando-se de arribas alcantiladas, antes de 22 de Março de 1868. Na falta de documentos probatórios a lei presume serem particulares os terrenos relativamente aos quais se seja provado encontrarem-se, naquelas datas, em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa.

(4) parecer homologado pelo almirante Chefe do Estado-Maior da Armada.

(5) (publicado in D.R. nº185, III série, de 11/8/1995, após homologação do parecer n.º 5627 da Comissão do Domínio Público Marítimo por despachos de 23/8/1994, do almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, por delegação do Ministro da Defesa Nacional, e de 20/09/1994, do Ministro da Justiça).

(6) Em comunicação de 5/1/1999, refere o Senhor Director Regional "À data, o então titular do cargo de Director Regional do Ambiente do Centro determinou que o assunto ficaria pendente do resultado de contacto que o mesmo promoveria com a Câmara Municipal. Desconhece a actual direcção se tal diligência foi efectuada e qual o seu resultado".

(7) cfr. Manual de Direito Administrativo, Marcello Caetano, Vol. III, Almedina, Coimbra, 10.ª edição, 3.ª reimpressão, pp. 925 e 926.

(8) O Domínio Público pode definir-se como "conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua intransferibilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública" (Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. IV, Lisboa, 1991, p. 160).

(9) Lei das Autarquias Locais, ao tempo em vigor; actualmente revogada pelo Decreto-Lei n.º 166/99.