

# CONCESSÕES DOMINIAIS NO DIREITO PORTUGUÊS

ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

JOÃO MIRANDA

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**SUMÁRIO:** I. INTRODUÇÃO.– II. AS CONCESSÕES DOMINIAIS: UMA MANIFESTAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO PÚBLICA DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO: 1. Tipologia: A) Concessão de uso privativo do domínio público. B) Concessão de exploração do domínio público. 2. Natureza jurídica: A) Quanto ao título. B) Quanto aos direitos emergentes da concessão. 3. Sujeitos das concessões dominiais. 4. Objeto das concessões dominiais.– III. MODALIDADES E REGIMES DAS CONCESSÕES DOMINIAIS: 1. Concessão de uso privativo do domínio público: A) Conteúdo dos direitos de uso privativo. B) Transmissão, oneração e extinção dos direitos. C) Concessões de uso privativo em especial. 2. Concessão de exploração de domínio público: A) Poderes do concessionário. B) As concessões de recursos geológicos e de infraestruturas, em especial. 3. Concessões dominiais mistas: A) O entrelaçamento com as concessões de obras públicas e de serviços públicos. 4. A aplicação do regime da contratação pública.– IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS.– V. BIBLIOGRAFIA.

**RESUMEN:** Este artículo aborda el tema de las concesiones deminiales en el derecho portugués, como instrumento para rentabilizar el dominio público y como expresión de la mercantilización del derecho público. Se identifican los tipos dominantes de concesiones —concesiones de uso privado y concesiones de explotación— y se discuten los aspectos más teóricos, en particular los relacionados con la naturaleza jurídica del título y los derechos que surgen para los concesionarios. También se abordan otros aspectos específicos de las concesiones de explotación: facultades del concesionario y regímenes específicos sobre el dominio público geológico y el dominio público infraestructural. En el caso de las concesiones de uso privativo, se analizan las cuestiones del contenido y la extinción de los derechos, así como sus modalidades. Se concluye por las ventajas de la utilización de las concesiones dominiales para la valoración del dominio público, sin perjuicio de que la Administración no pueda extraer una rentabilidad de los bienes dominiales que pueda poner en peligro su protección.

**Palabras clave:** comercialización de derecho público; dominio público; concesión; uso privado del dominio público; explotación del dominio público.

**ABSTRACT:** This article deals with the issue of land concessions in Portuguese law, as an instrument for making the public domain profitable and as an expression of the commercialisation of public law. It identifies the dominant types of concessions – private

*use concessions and exploitation concessions – and discusses the more theoretical aspects, in particular those related to the legal nature of the title and the rights that arise for the concessionaires. Other aspects specific to exploitation concessions are also addressed: the concessionaire’s powers and specific regimes on the geological public domain and the infrastructural public domain. In the case of concessions for private use, the issues of content and termination of rights, as well as their modalities, are analysed. It is concluded that there are advantages in the use of concessions for the valuation of the public domain, without prejudice to the fact that the administration cannot extract a profit from the domain assets that could jeopardise their protection.*

*Key words: commercialisation of public law; public domain; concession; private use of the public domain; exploitation of the public domain.*

## **I. INTRODUÇÃO**

A temática das concessões dominiais representa um dos pontos fundamentais do regime jurídico do domínio público. Na verdade, a partir do momento em que o estatuto da dominialidade deixou de se orientar, em exclusivo, pela nota da proteção, abraçando, em tensão dialética, o imperativo da rentabilização, as concessões ressaltaram como instrumentos privilegiados desta última.

Num primeiro momento, debateremos os aspetos mais teóricos atinentes às concessões dominiais, com o propósito de identificarmos as posições dominantes na doutrina e/ou na legislação portuguesas. A partir da identificação dos tipos concessórios neste horizonte – as concessões de uso privativo e as concessões de exploração –, traçaremos os respetivos sujeito e objeto, sem negligenciarmos as questões mais controvertidas associadas à natureza jurídica do título e dos direitos emergentes para os concessionários.

Posteriormente, percorreremos alguns aspetos do regime das concessões dominiais, procurando, no caso das concessões de exploração, caracterizar os poderes do concessionário e analisar em particular as que incidem sobre bens do domínio público geológico e do domínio público infraestrutural. Passando para as concessões de uso privativo, serão abordados os temas do conteúdo e da extinção dos direitos, com um périplo final sobre modalidades de concessões de uso privativo. Não ficaremos por aqui, porque para abarcar realidades que são muito ricas, a Administração entrelaça as concessões dominiais com outras figuras de natureza concessória, dando azo a figuras mistas. O texto termina com algumas considerações de carácter geral.

## **II. AS CONCESSÕES DOMINIAIS: UMA MANIFESTAÇÃO DA COMERCIALIDADE PÚBLICA DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO**

A possibilidade de outorga de concessões dominiais representa uma manifestação da comercialidade de direito público que caracteriza o regime jurídico

da dominialidade. Uma tal comercialidade encontra-se associada também à ideia de rentabilização suscetível de ser proporcionada pelos bens dominiais – como, aliás, o legislador vem reconhecendo nos tempos mais recentes, mesmo relativamente a imóveis que, *a priori*, poderiam revelar-se menos propensos a constituir objeto de concessões dominiais, como sucede com os bens integrados no domínio público militar [cf. a *Lei das infraestruturas militares*, em especial, artigos 1.º, 5.º, alínea d), 11.º e 12.º].

## 1. Tipologia

Tradicionalmente, e em total congruência com os sucessivos regimes aplicáveis, identificam-se dois tipos de concessões dominiais: a *concessão de uso privativo do domínio público* e a *concessão de exploração (ou gestão) do domínio público*.

### A) Concessão de uso privativo do domínio público

De acordo com o artigo 28.º do *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público* (RJPIP), a *concessão de uso privativo* destina-se a conferir ao concessionário (1), durante um determinado período e mediante o pagamento de taxa, poderes exclusivos de fruição dos bens do domínio público. Nas palavras do Supremo Tribunal Administrativo (2), o direito de uso privativo constitui um direito de aproveitamento ou utilização do domínio público atribuído a pessoa determinada mediante ato ou contrato administrativo.

Típica da concessão de uso privativo é a atribuição ao concessionário de um direito constituído *intuitu personæ* e (em regra) onerosamente (*i. e.*, sujeito ao pagamento de uma taxa), a partir do direito de propriedade pública a favor de uma entidade diferente do seu titular (pública ou privada), que, relativamente à parcela dominial, passa a gozar de uma posição jurídica exclusiva, temporalmente limitada, marcada por uma dicotomia entre estabilidade e precariedade, e que lhe permite aproveitar certas utilidades da coisa (as individualizadas no título) para a satisfação dos seus interesses.

### B) Concessão de exploração do domínio público

Nos termos do artigo 30.º do RJPIP, este contrato destina-se a transferir para os particulares, durante um determinado período temporal e mediante

---

(1) O artigo 28.º refere-se a «particulares», mas, como salientaremos, as concessões de uso privativo podem ser celebradas entre dois entes públicos.

(2) Acórdão do STA de 22.10.1996, P. 39207.

o pagamento de uma taxa, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público. Assim, sempre que um particular detiver a gestão de um bem dominial ocupa, na relação com este último, a posição anteriormente exercida pela Administração: o concessionário atua «em nome e em lugar da Administração pública, nos termos com esta pactuados e sob a sua fiscalização» (3). A concessão da exploração do domínio público atribui, assim, ao particular o direito de exercer a atividade (até então na titularidade da Administração) de gerir os bens do domínio público, onde se inclui o exercício do poder de autotutela (4). Todavia, ao concessionário já não se encontrem atribuídos os poderes que contendam com qualquer modificação (objetiva e/ou subjetiva) do estatuto da coisa (onde se incluem, *v. g.*, os poderes de desafetação, de alteração da afetação ou de transferência da titularidade/mutação dominial).

Quer dizer, encontrando-se a gestão de um bem dominial confiada a um particular, este exerce os poderes públicos inerentes àquela atividade (5) (exerce a administração do domínio público), entre os quais se inclui, por exemplo, a decisão acerca da atribuição dos direitos de uso privativo. Sem embargo das especificidades resultantes das cláusulas do título atributivo, em regra, aos concessionários de exploração apenas não estão confiados os poderes, que, incluídos no conteúdo do direito de propriedade pública, se destinem a alterar a situação jurídica dos bens.

## 2. Natureza jurídica

O problema da natureza jurídica das concessões dominiais emerge em dois planos distintos: por um lado, impõe-se avaliar qual a forma de ação administrativa que aquelas revestem e respetivos efeitos típicos; por outro lado, urge aquilatar qual a qualificação a atribuir aos direitos emergentes das concessões.

### A) Quanto ao título

No direito português, a natureza jurídica do título pelo qual se outorgam as concessões dominiais revela-se relativamente pacífica, podendo aquelas revestir a forma de ato ou contrato (administrativos). Mais controvertida, sobretudo por ilustrar um afastamento entre a conceptologia dogmático-jurídico e

(3) M. CAETANO, 1961: p. 96.

(4) M. CAETANO, 1999: pp. 948 e s.; F. AMARAL, 1965: pp. 15 e s.; P. GONÇALVES, 1999: pp. 93 e s...

(5) No mesmo sentido, expressamente, M. CAETANO, 1961: p. 97; F. AMARAL, 1965: pp. 15 e s. (que qualifica a concessão de exploração como um modo de gestão do domínio público: gestão indireta).

a terminologia legislativa, se releva a caracterização dos efeitos jurídicos de uma das concessões dominiais (a concessão de uso privativo), bem como a sua ineliminável conexão a um *nomen iuris*.

Quanto ao primeiro ponto, e considerando que, em termos histórico-jurídicos, as concessões dominiais (em especial, as concessões de uso privativo do domínio público) assumiam a forma de ato administrativo, importa eliminar quaisquer dúvidas sobre a possibilidade de a exploração ou a utilização privativa do domínio público serem outorgadas por contrato administrativo.

Repare-se, aliás, que, atualmente, e adotando uma perspetiva mais ampla, a primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 280.º do *Código dos Contratos Públicos* (CCP) qualifica como contratos administrativos aqueles que «confirmam ao cocontratante direitos especiais sobre coisas públicas», erigindo, pois, a natureza pública do objeto mediato do contrato como fator de administratividade do mesmo (6). Ou, se preferirmos, considera, em geral, como contratos administrativos aqueles que têm um objeto público (critério do carácter público do objeto) – o que permite incluir na categoria não só os contratos que, efetivamente, atribuem ao cocontratante «direitos especiais sobre o domínio público» (o que levaria a incluir apenas as concessões de uso privativo e as concessões de exploração), mas também todos os contratos que, mesmo na ausência de qualificação legal, tenham por objeto bens do domínio público. Repare-se ainda que, embora do CCP não conste um regime especialmente dedicado às concessões dominiais, o artigo 408.º sujeita, a título subsidiário, a concessão de exploração do domínio público às disposições gerais aplicáveis às concessões de obras públicas e serviços públicos.

Importa agora deter-nos sobre os efeitos jurídicos das concessões dominiais, em especial, da concessão de uso privativo do domínio público. Na verdade, não persistem dúvidas de que a atribuição a um terceiro, distinto do titular dominial, de poderes de gestão ou exploração sobre uma parcela do domínio público se qualifica como concessão. Maiores dificuldades vem enfrentando a defesa da mesma qualificação relativamente às concessões de uso privativo.

O ponto de partida a adotar neste contexto consiste em compreender que o direito de uso privativo não existe na esfera do particular antes da sua atribuição pela Administração: através da outorga de um título jurídico-público, a entidade administrativa titular do bem dominial (ou, na sua vez, a entidade que detém a respetiva gestão) cria *ex novo* na esfera jurídica do particular o direito de aproveitar, de forma exclusiva, as utilidades proporcionadas por

---

(6) A expressão «coisas públicas» constante da norma em análise deve ser interpretada em sentido estrito, de molde a compreender tão-só as coisas submetidas ao estatuto da domialidade, já que apenas estas se encontram subordinadas a um regime jurídico-administrativo.

um bem público, em vista da prossecução de um determinado fim (com maior ou menor densificação dos restantes poderes que lhe cabem). Esta asserção detém uma importância decisiva quando pretendemos refletir sobre a natureza jurídica do título do qual emergem estes poderes do particular, em termos de averiguar se o mesmo reveste a natureza de autorização(-licença) ou de concessão. Trata-se de questão não despicienda, visto que a legislação e a doutrina se vêm referindo à dualidade de títulos constitutivos do uso privativo do domínio público, reservando a noção de concessão para as hipóteses em que o mesmo é atribuído mediante contrato administrativo, ficando o particular detentor de uma posição jurídica dotada de maior estabilidade, e empregando a de licença quando pretendem identificar o título com um ato administrativo, que implica para o particular uma posição precária (7).

Não deveremos, todavia, pôr em causa a natureza concessória deste título (8). Com efeito, a concessão pressupõe justamente a favor do particular a constituição *ex novo* de direitos que derivam de uma posição da Administração, ficando a esfera jurídica desta última diminuída em virtude desse facto (9). Ora, também no âmbito específico que nos ocupa, antes da manifestação da vontade da entidade administrativa, não existe na esfera jurídica do particular um qualquer direito à utilização privativa do bem dominial (em princípio, constituem objeto deste tipo de concessões bens dominiais susceptíveis de uso comum e cuja dominialidade pressupõe justamente tal característica), sendo este direito derivado do direito de propriedade pública que a Administração detém sobre aquela coisa em concreto (10).

O erro dogmático do legislador – até determinado momento, praticamente inofensivo – assumiu, entretanto, uma relevância acutilante (11). O Decreto-Lei

(7) Na doutrina, v., v. g., F. AMARAL & J. P. FERNANDES, 1978: pp. 183 e ss.

Uma tendência contrária parecia ser inaugurada pelo RJPIP, cujos artigos 28.º e 29.º aludiam apenas a concessão, outorgada por ato ou contrato, apesar da referência a «licença e concessão» constante do artigo 27.º.

(8) Cf. também A. R. MONIZ, 2005: pp. 467 e ss.; A. R. MONIZ, 2009; A. R. MONIZ, 2011, pp. 167 e ss. V. ainda A. G. MARTINS, 2017a: pp. 162 e ss., A. G. MARTINS, 2017b: p. 171.

(9) Sobre a noção de concessão, cf. R. SOARES, 1978: pp. 107 e ss.; F. AMARAL, 2016: pp. 237 e ss.; P. GONÇALVES, 1999: pp. 49 e ss.

(10) No mesmo sentido, v. A. QUEIRÓ, 1959: pp. 26 e s.; R. SOARES, 1978: pp. 108 e 110.

Em sentido contrário, M. GUEDES, 1954: pp. 541 e s., M. GUEDES, 1990: pp. 158 e s.. Repare-se que Freitas do Amaral, embora reconheça que o particular não detém o direito de ocupar privativamente uma parcela dominial antes da outorga do respetivo título pela Administração – título esse que, nessa medida, assume carácter constitutivo –, não deixa de fazer referência à possibilidade de o uso privativo ser atribuído por licença (F. AMARAL, 1965: pp. 207 e 170 respetivamente, não ligando, porém, as concessões unicamente a contratos administrativos e admitindo, por isso, títulos unilaterais de concessão).

(11) Cf., já, A. R. MONIZ, 2011: pp. 169 e ss.

n.º 48/2011, de 1 de abril (12), procurando responder aos imperativos de simplificação administrativa, veio substituir um conjunto de atos permissivos por uma comunicação prévia. Nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do citado diploma, «é simplificado o regime da ocupação do espaço público, substituindo-se o licenciamento por uma mera comunicação prévia para determinados fins habitualmente conexos com estabelecimentos de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem». Se compulsarmos o artigo 10.º – preceito que esclarece quais as finalidades do uso privativo do domínio público autárquico (13) –, verificamos que reveste pouco significado a perturbação do uso público que tais utilizações comportam. Esta ideia constituiria, pois, um arrimo determinante para a simplificação dos procedimentos concessórios, mas nunca para a substituição da prática de um ato administrativo de concessão por uma comunicação prévia. Recorde-se que este último procedimento se encontra reservado para as hipóteses em que a atividade *privada* de um *particular* está condicionada ao exercício de uma competência de *controlo* pela Administração (14); tal apenas se revela possível quando a atividade desenvolvida pelos cidadãos corresponde ao exercício de um direito pré-existente na sua esfera jurídica e que, por razões de interesse público, o legislador sujeitava a uma apreciação administrativa prévia. O direito de uso privativo de um bem dominial não existe na esfera do particular enquanto o titular do bem (ou a entidade responsável pela respetiva gestão) não decidir atribuir-lho. Por este motivo, e em rigor, a simples comunicação à autarquia da utilização do domínio público nos termos do Decreto-Lei n.º 48/2011, não faz nascer na esfera jurídica do particular qualquer direito.

A questão assume contornos ainda mais complexos se atentarmos o artigo 12.º estabelece uma dicotomia no interior do procedimento de comunicação, destringendo entre a *mera comunicação prévia* e a *comunicação prévia com prazo*, consoante a utilização privativa corresponda ou não aos critérios previstos no n.º 1 do mesmo preceito. A mera comunicação prévia consiste na «declaração que permite ao interessado proceder imediatamente à ocupação do espaço público, após o pagamento das taxas devidas» (artigo 12.º, n.º 2) – a implicar que estamos diante de um *controlo público preventivo sem*

---

(12) Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 141/2012, de 11 de julho, e 10/2015, de 10 de janeiro.

(13) Estão aqui incluídas as utilizações destinadas a instalação de toldo e respetiva sanefa; instalação de esplanada aberta; instalação de estrado e guarda-ventos; instalação de vitrina e expositor; instalação de suporte publicitário, nos casos em que é dispensado o licenciamento da afixação ou da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial; instalação de arcas e máquinas de gelados; instalação de brinquedos mecânicos e equipamentos similares; instalação de floreira; instalação de contentor para resíduos.

(14) Em geral, sobre os procedimentos de comunicação prévia, cf. P. GONÇALVES, 2008: pp. 14 e ss., P. GONÇALVES, 2009: pp. 79 e ss.

*decisão administrativa habilitadora ou permissiva* (15). Por sua vez, de acordo com o n.º 5 do artigo 12.º, o procedimento de comunicação prévia com prazo determina que, à declaração do interessado, se siga uma decisão administrativa expressa (o «despacho de deferimento do presidente da câmara municipal») ou o decurso do prazo fixado, ao qual o legislador faz equivaler o deferimento: eis o que parece resultar da referência conjugada aos efeitos da mera comunicação prévia e ao deferimento da comunicação prévia com prazo no n.º 8, que «dispensam a prática de quaisquer outros atos *permissivos* (!) relativamente à ocupação do espaço público, designadamente a necessidade de proceder a licenciamento ou à *celebração de contrato de concessão*» (itálico nosso).

## **B) Quanto aos direitos emergentes da concessão**

Igualmente complexo e controvertido se revela o problema da natureza jurídica dos direitos emergentes das concessões dominiais. Tradicionalmente esta questão surge colocada sob dois pontos de vista: *primo*, impõe-se determinar se o direito do concessionário reveste natureza pública ou privada; *secundo*, e porque nos deparamos com uma posição jurídica exclusiva que tem por objeto uma coisa, urge averiguar se estamos ou não em face de um direito real (menor).

Relativamente à natureza pública ou privada deste, entendemos que o mesmo consubstancia um direito (subjeto) público (16) (embora reconheçamos que se não trata de posição unânime na doutrina (17)). Efetivamente, tal conclusão decorre, desde logo, do facto de incidir sobre um objeto cuja disciplina se encontra integralmente conformada pelo Direito Administrativo, em total consonância com uma das ideias fundamentais que pautam o regime da dominialidade – o princípio da *comercialidade de direito público* e da *extracomercialidade de direito privado* –, do qual decorre a impossibilidade de sobre os bens dominiais incidirem direitos privados (cf. artigo 202.º, n.º 2, do Código Civil).

Já a reflexão sobre o carácter real ou obrigacional do direito de uso privativo postula uma análise mais detida. A distinção entre estes dois tipos de

---

(15) Sobre esta classificação, cf., entre nós, P. GONÇALVES, 2009: p. 81, por contraposição ao *controlo público preventivo com decisão administrativa fictícia*.

(16) No mesmo sentido, F. AMARAL, 1965: pp. 256 e ss.

(17) Em sentido diverso, cf. A. QUEIRÓ, 1959: pp. 34 e ss., entendendo que o direito de uso privativo assume natureza privada, em plena congruência com a sua posição nos termos da qual a parcela dominial objeto de uma concessão deste tipo perde, por esse facto, o seu carácter público durante o período em que aquele título vigorar.

No contexto da defesa de uma unidade do direito subjetivo, cf. ainda a posição diversa de B. RAMOS (2021): pp. 518 e ss.

direitos patrimoniais (especialmente importante quando os direitos de crédito têm por objeto uma prestação de coisa) (18) costuma ser efetuada mediante o recurso à acentuação da eficácia absoluta (*erga omnes*) dos direitos reais – por contraposição à eficácia relativa dos direitos de crédito –, eficácia absoluta essa que constitui fundamento do direito de preferência ou prevalência e do direito de seqüela: o titular de um direito real pode perseguir a coisa onde quer que a mesma se encontre e faz prevalecer o seu direito sobre outro constituído posteriormente e que com ele seja inconciliável (*prior in tempore, potior in iure*) (19). Por sua vez, os direitos de crédito caracterizam-se pelo facto de, mesmo quando admitem a utilização de uma coisa, tal utilização ser sempre indireta, por pressupor a colaboração de outro sujeito – o devedor (20).

À luz de um primeiro entendimento, maioritário na doutrina portuguesa, a análise da posição jurídica do concessionário de uso privativo permite concluir indubitavelmente que a mesma lhe atribui um *poder direto e imediato* (um poder material) sobre a parcela dominial especificada no título jurídico-administrativo. Esta afirmação não implica necessariamente a presença de um direito real: como a doutrina vem sublinhando, não só porque há direitos reais que prescindem da existência desse poder (v. g., as servidões negativas) e outros relativamente aos quais esse poder se não afigura determinante para a satisfação do seu direito, como também há direitos não reais (direitos de crédito) que atribuem um poder direto e imediato sobre uma coisa ao seu titular (21). Ora, parece ser justamente este último o caso do direito de uso privativo, o qual, entre nós, aparece então configurado como um *direito pessoal de gozo público* (22). Não obstante o interesse do titular apenas ficar satisfeito com uma atuação sobre a coisa e não como resultado do cumprimento de uma prestação, não se pode olvidar que, em termos de *fonte* ou *fundamento* (23), o poder direto e imediato provém da obrigação assumida pela Administração

(18) V, por todos, O. CARVALHO, 2021: pp. 19 e ss., 107 e ss.

(19) Cf. H. MESQUITA, 1997: pp. 63 e 66; M. PINTO, 1971: pp. 43 e ss. V. também O. ASCENSÃO, 1978: pp. 92 e ss.

(20) Cf. O. CARVALHO, 2021: pp. 19 e s..

(21) Seguimos aqui de perto H. MESQUITA, 1997: p. 48, n. 17.

(22) Trata-se da posição perfilhada por A. R. MONIZ, 2005: pp. 476 e ss., A. R. MONIZ, 2009, pp. 361 e ss. e A. R. MONIZ, 2011: p. 176, n. 466, também adotada por A. CORREIA, 2005: pp. 112 e ss.

A recusa da natureza real do direito de uso privativo é também sustentada, embora com argumentos distintos, e sem fazer referência à categoria dos direitos pessoais de gozo, por F. AMARAL, 1965: pp. 270 e ss.; M. CAETANO, 1999: pp. 946 e ss.

(23) Apelando a este critério para distinguir entre direitos reais e direitos pessoais de gozo, cf. H. MESQUITA, 1997: pp. 73 e s., com todas as consequências práticas que o mesmo também importa sempre que, numa situação concreta, surja um conflito entre um direito pessoal de gozo e um direito real constituídos sobre a mesma parcela.

de colocar a parcela dominial em causa à disposição do concessionário. Daí que, antes da entrega do bem dominial ao particular, não se encontra ao seu dispor qualquer mecanismo semelhante a uma ação de reivindicação: nesta hipótese, o concessionário apenas pode exigir à entidade competente o cumprimento da sua obrigação à entrega da coisa.

Por outro lado, a admissibilidade de o concessionário poder recorrer aos tribunais administrativos para defesa da sua posição perante terceiros na ausência de uma atuação administrativa ou perante comportamentos da própria Administração não exige necessariamente a opção pela natureza real de tal posição. Efetivamente, situação idêntica se vive no âmbito do direito privado, onde se admite, *v. g.*, que o locatário (24), quando privado da coisa ou perturbado no exercício dos seus direitos pode usar contra o locador ou contra terceiros dos meios facultados ao possuidor nos artigos 1276.º e seguintes (25).

Com base em entendimento diverso, reconhece-se a natureza de direito real administrativo por via da ênfase colocada na oponibilidade *erga omnes* dos poderes que o titular exerce sobre a coisa, desde que respeitada a afetação, e conferindo-lhe um espaço de atuação próprio, donde decorreria o carácter absoluto do respetivo direito (26).

### 3. Sujeitos das concessões dominiais

Consubstanciando as concessões dominiais um mecanismo de rentabilização de bens do domínio público, não se revelará surpreendente que, pelo menos, um dos sujeitos envolvidos seja uma entidade pública ou, no mínimo, uma entidade privada com poderes públicos de autoridade. Esta afirmação não prescinde de duas observações complementares: por um lado, decorre da mesma que a entidade concedente não se identificará *necessariamente*, em todas as concessões dominiais, com o proprietário público; por outro lado, nem sempre o concessionário será um particular.

Assim, e no que tange ao primeiro ponto a analisar, cumpre sublinhar que integram os poderes do proprietário público (ou, se preferirmos, do titular

---

(24) Defendendo o carácter obrigacional do direito do arrendatário, *v.*, por todos, H. MESQUITA, 1997: pp. 131 e ss.

(25) Cf., de conteúdo idêntico, artigos 1133.º, n.º 2 (privação ou perturbação dos direitos do comodatário), e 1188.º, n.º 2 (privação ou perturbação dos direitos do depositário). Repare-se que, em qualquer destas situações configura uma hipótese de simples detenção e não de posse (por falta de *animus possidendi*) – cf. artigo 1253.º, alínea c).

(26) Corresponde à posição sustentada na doutrina por F. VITAL, 1923-1925: p. 303 e, seguindo este Autor, L. DIAS, 1963: pp. 363 e ss., que compreendem os direitos emergentes de concessões de uso privativo em cemitérios como direitos reais administrativos. Mais recentemente, assume esta posição também para quaisquer direitos de uso privativo J. MIRANDA, 2021, pp. 159-160.

dominial) as faculdades inerentes à gestão (a envolver a administração e a autotutela) dos bens dominiais, nessa medida competendo-lhes a decisão sobre a outorga das concessões dominiais. Simplesmente, enquanto a concessão de exploração do domínio público, pois que transfere para o concessionário os poderes de gestão dominial, implica sempre a intervenção do proprietário público (ou titular dominial), o mesmo não sucede na concessão de uso privativo. Efetivamente, nas hipóteses em que, por decorrência da lei ou por contrato administrativo (27), a gestão do bem se encontra devolvida a um terceiro (entidade pública ou privada), compete a este último a outorga dos usos privativos – em perfeita coerência com o que acabámos de referir: a delegação dos poderes de gestão incluídos no direito de propriedade pública (operada pela lei ou por contrato administrativo) a favor do gestor compreende a faculdade de decidir da possibilidade de terceiros utilizarem parcelas dominiais para a prossecução dos seus fins, sem prejuízo para o interesse público geral e, sobretudo, para o interesse público específico prosseguido pela destinação pública do bem.

Relativamente à segunda questão, se, em regra, as concessões dominiais são outorgadas pela Administração a particulares, encontra-se, todavia, aberta a possibilidade de ocorrer a celebração de *concessões dominiais a favor de entidades públicas*.

Assim, embora o n.º 1 do artigo 30.º do RJPIP aluda apenas à celebração de concessões de exploração com o intuito de transferir para *particulares* os poderes de gestão do domínio público, não parece de excluir a possibilidade da existência de concessões de exploração entre o titular dominial e outra entidade pública, com o objetivo de cometer a esta a administração de um bem público. Repare-se que nos deparamos frequentemente com situações de devolução de poderes dos proprietários públicos a favor de outras pessoas coletivas públicas, como sucede paradigmaticamente em relação aos bens do domínio público estadual, cuja gestão se encontra devolvida a entes da Administração indirecta, *maxime* a institutos públicos. Acontece, porém, que a atribuição dos poderes de gestão tem sido efetuada por decreto-lei (*rectius*, pelo decreto-lei que cria o instituto público) e não por contrato (28).

---

(27) Em regra, tal contrato consubstanciará uma concessão de exploração, independentemente de esta última se encontrar associada, v. g., a uma concessão de serviços públicos ou de obras públicas. De acordo com a alínea c) do n.º 2 artigo 408.º do CCP (subsidiariamente aplicável à concessão de exploração do domínio público, ex vi artigo 409.º), os concessionários detêm o poder de conceder, nos termos da legislação relativa à utilização do domínio público, a ocupação dos terrenos, edificações e outras infraestruturas que lhe estejam afetas. Atente-se, porém, em que o n.º 2 do artigo 30.º do RJPIP exige que, conferindo a concessão de exploração ao concessionário o poder de outorgar a terceiros o uso privativo do domínio público, deve incluir as principais cláusulas que estipulem os termos dessa utilização.

(28) Por exemplo, ao *Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P.* (IMT) encontra-se cometida, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de

Situação mais clara se verifica no âmbito das concessões de uso privativo – ainda que, à partida, se compreenda a situação de estranheza que tal facto poderá suscitar, pois que, em rigor, a parcela dominial concedida não servirá um fim particular (um uso *privado*), mas prosseguirá ainda um interesse público (não correspondente, porém, ao exercício da função que determinou a respetiva sujeição ao domínio público) (29). Integrará, por exemplo, esta hipótese a utilização privativa de uma via pública pelo Ministério da Saúde para aí estabelecer um quiosque destinado à divulgação de prospetos com medidas de prevenção e combate à COVID-19. Aliás, esta possibilidade encontra-se hoje expressamente contemplada pelo legislador em certos sectores: assim o n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 276/2003 refere-se a concessão de uso privativo do domínio público ferroviário a favor de entidade pública.

Embora similar, a situação em que o ente público se encontra não é idêntica à que emerge da concessão de uso privativo outorgada a um particular. Com efeito, a diferença subjetiva importa algumas consequências. Tal justifica que, por exemplo, estando em causa um contrato administrativo, quer relativamente ao procedimento pré-contratual, quer relativamente à formação e execução do contrato, a concessão de uso privativo a favor de entidades públicas seja disciplinada por normas diversas (30).

Por outro lado, e agora na perspetiva da utilização dos bens pela Administração, a pessoa coletiva pública concessionária vai utilizar, durante um certo lapso temporal, o bem dominial para a prossecução de tarefas incluídas nas

---

outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 44/2014, de 20 de março, 79/2016, de 26 de novembro, 138/2017, de 10 de novembro, 90/2018, de 9 de novembro, 31/2019, de 1 de março, 169-B/2019, de 3 de dezembro, e 32/2022, de 9 de maio) a gestão dos bens do domínio público situados dentro da sua área de jurisdição portuária, designadamente os terrenos afetos a atividades ligadas à navegação, cais, docas, obras de acostagem e outras obras marítimas, rampas e varadouros, bem como os terraplenos anexos e respetivos acessos às vias nacionais ou municipais.

(29) Repare-se que, em termos sistemáticos, o RJPIP disciplina a concessão de utilização privativa na Secção III, dedicada à utilização por *particulares*. Apesar da distinção (que deve persistir) entre as concessões de uso privativo a favor de entidades públicas e as cedências de utilização (nos termos do artigo 23.º do RJPIP, também a favor de entidades públicas), não fica claro que o legislador histórico do RJPIP haja tido a perceção da diferença ou se, pelo contrário, procurou estabelecer, no que à utilização de bens dominiais pela Administração concerne, um instituto correspondente à concessão de uso privativo como forma de utilização de bens dominiais por particulares.

(30) Neste sentido, o citado n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 276/2003 estabelece uma disciplina para este tipo de concessões diversa da aplicável às concessões de uso privativo a particulares: não imposição da seleção da entidade concessionária por um dos procedimentos pré-contratuais previstos na legislação sobre contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e serviços e não submissão da formação e execução do contrato à mesma legislação.

suas atribuições e, nessa medida, para a satisfação de necessidades ordinárias. Neste sentido, o bem continua a desempenhar uma função de interesse público; simplesmente, esse desempenho não corresponde ao exercício de qualquer função que o legislador haja tido em vista para a qualificação de certo tipo de bens como dominiais.

#### 4. Objeto das concessões dominiais

Afirmar que as concessões dominiais têm por objeto (mediato) bens do domínio público pode parecer quase pleonástico, mas a consideração impõe-se por diversos motivos.

Em primeiro lugar, a identificação dos bens sujeitos ao estatuto da dominialidade nem sempre se revela tarefa fácil, atenta a dispersão legislativa que se verifica nesta matéria. Com efeito, recusando a identificação dos bens dominiais através do recurso ao método de cláusula geral (ou método conceptual) como o da afetação ao uso público ou afetação à utilidade pública, o nosso sistema jurídico optou pelo método enumerativo. Assim, desde 1989, estabelece a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 84.º da Constituição que pertencem ao domínio público, para além dos mencionados nas alíneas anteriores, outros bens como tal classificados (explícita ou implicitamente – *hoc sensu*, por referência à delimitação do respetivo regime jurídico) por lei e, na sequência da norma constitucional, dispõe o artigo 14.º do RJPIP que «os imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos». Destarte, a perceção de quais os bens sobre que incidem as concessões em causa pressupõe que se compulse a diversa legislação sobre a matéria, o que tornará possível identificar:

- i) domínio público hídrico [artigo 84.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição; artigos 3.º a 8.º da *Lei da titularidade dos recursos hídricos* (31); artigo 4.º, alíneas *a*), *b*) e *c*), do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, que cria o inventário geral do património do Estado];
- ii) domínio público aéreo [artigo 84.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição; artigo 4.º, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 477/80];
- iii) domínio público radioelétrico [artigo 14.º da *Lei das Comunicações Eletrónicas* (32)];

(31) Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 78/2013, de 21 de novembro, 34/2014, de 19 de junho, e 31/2016, de 23 de agosto.

(32) Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 176/2007, de 8 de maio, pela Lei n.º 35/2008, de 28 de julho, pelos Decretos-Leis n.ºs 123/2009, de 21 de maio, e 258/2009, de 25 de setembro, pelas Leis n.ºs 46/2011, de 24 de junho, 51/2011, de 13 de setembro, 10/2013, de 28 de janeiro, e 42/2013, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei

- iv) domínio público geológico [artigo 5.º da *Lei de Bases dos Recursos Geológicos* (33); artigos 1.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril (34); artigo 4.º, alínea *g*), do Decreto-Lei n.º 477/80];
- v) domínio público rodoviário [artigo 84.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição; artigo 4.º, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 477/80; artigos 26.º e seguintes do *Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional* (35)];
- vi) domínio público portuário [artigo 4.º, alínea *e*), 1.º parte, do Decreto-Lei n.º 477/80];
- vii) domínio público ferroviário [artigo 84.º, n.º 1, alínea *e*), da Constituição; artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro (36); artigo 4.º, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 477/80];
- viii) domínio público aeroportuário [artigo 4.º, alínea *e*), 2.ª parte, do Decreto-Lei n.º 477/80];
- ix) domínio público militar [artigo 4.º, alíneas *i*) e *j*), do Decreto-Lei n.º 477/80];
- x) domínio público cultural [artigo 4.º, alínea *m*), do Decreto-Lei n.º 477/80, associado ao regime dos bens de interesse nacional constante da *Lei de Bases do Património Cultural* (37)];
- xi) cemitérios (cuja dominialização não decorre de uma disposição explícita, mas do regime jurídico com que o ordenamento os dotou, *v. g.*, submetendo ao regime da concessão a outorga aos particulares de direitos sobre determinadas parcelas dos cemitérios – jazigos e sepulturas perpétuas) (38).

Resta, porém, apreciar se todos os bens públicos se revelam suscetíveis de constituir objeto de concessões dominiais. Envolvendo a concessão de exploração, como veremos, a transferência ou delegação dos poderes (de administração) do proprietário público para o concessionário (que, nessa medida, fica, relativamente à gestão da coisa, na posição da entidade pública titular

---

n.º 35/2014, de 7 de março, pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 127/2015, de 03 de setembro, 15/2016, de 17 de junho, e pelos Decretos-Leis n.ºs 92/2017, de 31 de julho e 49/2020, de 4 de agosto.

(33) Lei n.º 54/2015, de 22 de junho.

(34) Alterado pela Lei n.º 82/2017, de 18 de agosto.

(35) Aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, e alterado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

(36) Alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

(37) Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, alterada pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

(38) Para uma identificação mais aprofundada dos bens do domínio público, *v. A. R. MONIZ*, 2005: pp. 167 e ss.; *A. R. MONIZ*, 2011: pp. 35 e ss.

dominial), não existem obstáculos jurídicos a que qualquer bem público possa ser administrado ou gerido por uma entidade diversa do respetivo titular.

O mesmo não se verifica, porém, relativamente à concessão de uso privativo. Pelo contrário, configurando uma forma de proporcionar ao concessionário a fruição do domínio público para a prossecução dos seus interesses (sem prejuízo da destinação da coisa), apenas os bens suscetíveis de utilização pelos particulares constituirão o seu objeto – o que, em regra, significa que estarão, sobretudo, em causa bens cuja decisão (constitucional ou legislativa) de dominialização tenha ocorrido em função do critério do uso público.

### **III. MODALIDADES E REGIMES DAS CONCESSÕES DOMINIAIS**

As concessões dominiais envolvem uma utilização do domínio público pelos particulares, que, como vimos, tanto podem envolver a exploração do domínio como um uso privativo. Efetuado o recorte conceptual, iremos proceder de seguida à apresentação dos traços principais do respetivo regime geral, sem prejuízo de algumas incursões em regimes especiais. Naturalmente, sem esgotar a panóplia de problemas que se podem suscitar a propósito da aplicação da técnica concessória aos bens dominiais, mas procurando ilustrar com algumas questões que têm merecido a atenção da doutrina ou da jurisprudência, ou que têm maior relevância prática.

#### **1. Concessão de uso privativo do domínio público**

##### **A) Conteúdo dos direitos de uso privativo**

O conteúdo dos direitos de uso privativo traduz-se na atribuição ao respetivo titular de poderes exclusivos de fruição do bem por um determinado período de tempo, que constituem meras faculdades de gozo, sem poderes de administração e gestão, que se mantêm no concedente.

A existência de poderes exclusivos do titular do uso privativo determina para a Administração a obrigação de evitar que terceiros interfiram ou prejudiquem a fruição do bem. Isto porque se forma uma relação jurídica administrativa entre a Administração concedente e o titular do uso privativo, sendo reconhecido a este o direito de exigir os comportamentos necessários à garantia dos direitos conferidos pelo título.

Mais concretamente, resultam para a Administração diversos deveres: i) entrega do bem objeto da concessão; ii) abstenção de quaisquer atuações materiais ou jurídicas que afetem a fruição do concessionário; iii) proteção face a terceiros; iv) indemnização por responsabilidade civil (39).

---

(39) Cf. A.R. MONIZ, 2011: pp. 179 e ss.

Ainda a propósito do conteúdo do uso privativo, importa assinalar que se trata de um direito de aproveitamento pessoal e direto, em regra, das utilizações identificadas no título, para desenvolvimento de atividades privadas, ainda que, à luz das novas tendências dos bens dominiais, estas indiretamente possam contribuir para a respetiva rentabilização.

Mas, como já foi assinalado pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o titular do direito de uso privativo encontra-se submetido ao princípio da relatividade do objeto da concessão, que «é corolário do princípio da competência, que é de ordem pública, de sorte que o órgão adjudicatário invadiria os poderes e atribuições alheios, caso atribuisse a concessão sem reserva do cumprimento de prescrições legais e regulamentares cujo controlo é incumbido a outros órgãos, porventura de outras pessoas coletivas públicas» (40).

## **B) Transmissão, oneração e extinção dos direitos**

A transmissibilidade do direito é uma decorrência do caráter patrimonial do ato jurídico – ato ou contrato – que o confere. E sobre o uso podem ser constituídos direitos reais de garantia (artigo 28.º, n.º 3, do RJPIP). De acordo com a lei, a concessão em bens do domínio público e das suas transmissões encontra-se submetida a registo obrigatório, sempre que sobre o direito concedido se pretender registar hipoteca [cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea x) do Código do Registo Predial e artigo 688.º, n.º 1, alínea d) do Código Civil].

Considerando a natureza *intuitu personae* das concessões dominiais, qualquer transmissão entre vivos do direito encontra-se submetida a autorização do concedente, sob pena de nulidade do ato aí previsto (artigo 28.º, n.ºs 3 e 4, do RJPIP).

Por sua vez, a extinção do direito de uso privativo pode ocorrer pelas seguintes causas: i) decurso do prazo; ii) ocorrência, de forma antecipada, de facto imputável ao concedente, devido à existência de razões de conveniência administrativa ou de razões de interesse público.

Sendo o direito de uso privativo atribuído para um determinado período de tempo, o que é um sinal da respetiva precariedade, findo o prazo fixado no título, ocorre a caducidade do direito. Nestas situações, à luz do n.º 3 do artigo 29.º do RJPIP, o concessionário não tem direito a qualquer indemnização.

Diversamente, caso seja imputável ao concedente a extinção da concessão de uso privativo, por via de revogação da licença por razões de conveniência administrativa ou de resolução do contrato de concessão com fundamento em interesse público, o concessionário tem «direito a uma indemnização pelas perdas

---

(40) Cf. Parecer n.º 12/2016, de 6 de junho, publicado no *Diário da República*, 2.º série, n.º 3, de 4 de janeiro de 2017.

e danos sofridos correspondentes às despesas que ainda não estejam amortizadas e que representem investimentos em bens inseparáveis dos imóveis ocupados ou em bens cuja desmontagem ou separação dos imóveis ocupados implique uma deterioração desproporcionada dos mesmos» (artigo 29.º, n.º 3, do RJPIP). A indemnização há de ser integral, correspondendo não só aos danos emergentes, mas também aos lucros cessantes que o titular do direito deixará de auferir (41).

Com a extinção da concessão, e porque o concessionário beneficiava apenas de um direito de propriedade temporária, existe a obrigação de reposição do imóvel na situação anterior em que se encontrava «com desmontagem ou retirada de bens ou sua perda a favor do concedente, caso a desmontagem implique uma deterioração desproporcionada do imóvel ocupado» (artigo 29.º, n.º 2, do RJPIP). Existe ainda uma transferência da propriedade das construções e instalações desmontáveis para o concedente, sem direito a qualquer indemnização pelo concessionário, o que não tem suscitado qualquer censura de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, por não encarar essa reversão a título gratuito como uma expropriação ou requisição (42).

### **C) Concessões de uso privativo em especial**

Existem múltiplos exemplos de concessões de uso privativo sobre bens dominiais, muitas vezes com regimes especiais contendo algumas adaptações ou matizes face ao regime geral contemplado no RJPIP.

Sem preocupações de recenseamento completo, podem indicar-se como regimes específicos aplicáveis a usos privativos os seguintes:

- i) domínio público hídrico (cf. artigos 59.º e seguintes da Lei da Água e Regime da Utilização dos Recursos Hídricos);
- ii) domínio público geológico cf. (artigos 18.º e seguintes da Lei de Bases dos Recursos Geológicos e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril);
- iii) domínio público rodoviário (cf. artigos 28.º, 49.º, 56.º e 58.º do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional);
- iv) domínio público ferroviário (cf. artigos 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro);
- v) domínio público aeroportuário cf. (Decreto-Lei n.º 102/90, de 21 de março (43), que disciplina o licenciamento do uso privativo dos bens

(41) Cf. A. GOUVEIA MARTINS, 2017: pp. 182-183.

(42) Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 150/2006, proferido no Proc. n.º 323/2005.

(43) Alterado pelo Decreto-Lei n.º 268/2007, de 26 de julho.

do domínio público aeroportuário e das atividades desenvolvidas nos aeroportos e aeródromos públicos);

- vi) domínio público militar (cf. artigos 11.º e 12.º da *Lei das Infraestruturas Militares* aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro).

## **2. Concessão de exploração de domínio público**

### **A) Poderes do concessionário**

A exploração de bens do domínio público por particulares constitui uma manifestação de exercício privado de funções ou poderes públicos por entidades privadas. O concessionário atua como se fosse Administração e em vez desta, isto é, envolve a gestão indireta (44) de bens dominiais.

De acordo com o artigo 30.º, n.º 1, do RJPIP, a transferência de poderes pode ocorrer por via unilateral (ato administrativo) ou por acordo entre a Administração e o particular (contrato administrativo).

O titular do direito de exploração assume «poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa» (artigo 30.º, n.º 1, 2.ª parte, do RJPIP). Nesta medida, e ao contrário do que acontece com o titular do uso privativo, para o concessionário de exploração são transferidos poderes públicos de gestão e de administração do bem, embora nunca a titularidade de direitos sobre o bem, que se mantém na esfera da Administração. Entre esses poderes conta-se o de autorizar a alienação de edificações realizadas por titulares de usos privativos do domínio público ou inclusive a transmissão dos títulos de uso privativo, o que se compreende em face da posição do concessionário de exploração com um sujeito que atua em vez da Administração Pública (45).

A concessão de exploração pode ainda envolver poderes de utilização e aproveitamento económico dos bens, tal como na utilização privativa.

### **B) As concessões de recursos geológicos e de infraestruturas, em especial**

As concessões de exploração do domínio público conhecem dois campos de aplicação privilegiados: o dos recursos geológicos e o das infraestruturas.

No primeiro caso, compreende-se que a otimização do domínio público geológico nem sempre se encontra ao alcance da Administração, pelo que esta

---

(44) Cf. F. AMARAL, 1965: pp. 15 e ss.

(45) Neste sentido, A. GOUVEIA MARTINS (2017): p. 190.

se encontra habilitada a transferir a atividade de exploração dos mesmos a particulares (46), sem prejuízo da necessidade de observância por estes de um conjunto de normas e princípios de índole publicística. No direito português, a matéria encontra-se regulada na Lei n.º 54/2015, de 22 de junho, que estabeleceu o novo enquadramento jurídico das atividades de revelação e de aproveitamento dos recursos geológicos, e no Decreto-Lei n.º 30/2021, de 7 de maio, que procedeu à respetiva regulamentação para os depósitos minerais, prevendo-se neste diploma a possibilidade de concessão de exploração dos recursos revelados (cf. artigos 27.º e ss.) (47).

No que tange ao domínio público infraestrutural, um dos vetores do respetivo regime jurídico reside justamente na separação entre a titularidade e a gestão da rede. Por esse motivo, a gestão de algumas infraestruturas encontra-se confiada a entidades privadas (com frequência, entidades formalmente privadas (48)), não apenas através de uma concessão da exploração do domínio público (autónoma), mas também mediante uma concessão de serviço público, em que a atividade de prestação de serviços públicos pressupõe a gestão de um bem dominial, ou mediante uma concessão de obra pública, em que esta última assuma o estatuto da dominialidade. Também em Portugal, a gestão de algumas infraestruturas é efetuada não pelo respetivo titular, mas por entidades privadas – pense-se, *v. g.*, no que sucede relativamente às infraestruturas portuárias (administrações portuárias) e aeroportuárias –, ainda que, em muitos casos, a separação entre propriedade e gestão do bem dominial nem sempre seja efetuada por ato ou contrato administrativos, mas por ato legislativo.

### 3. Concessões dominiais mistas

#### A) O entrelaçamento com as concessões de obras públicas e de serviços públicos

A concessão de exploração surge, por vezes, miscigenada com outros contratos administrativos, em especial com a concessão de obra pública e a concessão de serviços públicos. Tal acontece em situações em que a prestação

---

(46) Daí que, a partir do momento em que a titularidade destes bens passou a pertencer a entidades públicas (ultrapassada a fase em que vigorava um «modelo da acessão» ou «modelo fundiário», em que a propriedade do solo inclui também a do respetivo subsolo, pertencendo ao proprietário todos os recursos geológicos aí encontrados – sobre os modelos de revelação e aproveitamento de recursos, cf., entre nós, B. RAMOS, 1994: pp. 24 e ss.), alguma doutrina refira inclusivamente a esta forma de exploração (por particulares) dos recursos geológicos, como o seu modo de aproveitamento normal – assim ENTRENA CUESTA, 1959: p. 355.

(47) Sem prejuízo da possibilidade de serem também atribuídos de uso privativo sobre depósitos minerais (cf. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 30/2021, de 7 de maio).

(48) Mas materialmente públicas, em regra, sociedades anónimas de capitais públicos.

de exploração do bem dominial é, normalmente, acessória em relação às outras prestações. Em qualquer caso, a articulação de prestações distintas suscita os problemas associados aos contratos administrativos mistos.

Tem-se entendido que nos contratos administrativos mistos, a determinação do regime jurídico aplicável há de resultar fundamentalmente da *doutrina da combinação*, segundo a qual a parte do conteúdo correspondente a cada tipo contratual deve ter o regime que lhe caiba de acordo com a natureza do respetivo objeto. Todavia, em caso de dúvida ou impossibilidade de compatibilização de regimes distintos, admite-se a prevalência de uma das componentes do contrato, o que se traduz numa aplicação *sui generis* da *doutrina da absorção* (49).

O artigo 32.º do CCP regula os contratos administrativos mistos, mas fá-lo apenas para fixação das regras aplicáveis ao procedimento de formação de contratos, sendo totalmente omissa a respeito do regime substantivo. Com efeito, admite-se a celebração destes contratos «se as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incidíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante» (n.º 1), aplicando-se, na escolha do procedimento, «o regime previsto para o tipo contratual que caracteriza o objeto principal do mesmo, atendendo, designadamente, a elementos tais como o valor estimado do contrato ou as suas prestações essenciais».

Na determinação do regime substantivo aplicável a contratos mistos contendo prestações de concessões de exploração com concessões de serviços públicos ou de obras públicas, haverá que conjugar a disciplina do artigo 30.º do RPIP com aquela a que se encontram submetidas estas duas modalidades de concessão, uma vez que o artigo 408.º do CCP impõe a aplicação subsidiária da legislação geral da contratação pública.

Não é de excluir ainda a possibilidade de a concessão de uso privativo envolver o desenvolvimento de uma atividade pública, como se verifica com a movimentação de carga em terminais portuários localizados em parcelas do domínio público marítimo, uma vez que aí se conjuga a concessão de serviço público com a obtenção de um título de uso privativo de recursos hídricos (50).

Por outro lado, não sendo propriamente um caso de contratos mistos mas sim de convalidação do contrato inicial, há que dar igualmente nota da possibilidade de um contrato de concessão de uso privativo se convolar em concessão de exploração. É o que sucede com as jazidas de hidrocarbonetos, se forem achados e demarcados campos petrolíferos economicamente viáveis

---

(49) S. CORREIA, 1987: p. 642.

(50) A. GOUVEIA MARTINS, 2017: p. 173.

e for aprovado pelo concedente o plano geral previsto na lei [cf. artigos 37.º e ss. do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril (51)].

#### 4. A aplicação do regime da contratação pública

Relativamente aos contratos de concessão de exploração, a aplicação do regime do CCP depende, em larga medida, da natureza da entidade adjudicante. Assim, quando celebrados por entidades integradas na estrutura tradicional da Administração Pública com natureza de pessoa coletiva de direito público (52) (cf. artigo 2.º, n.º 1), deparamo-nos com contratos públicos, que estão totalmente submetidos ao regime da contratação pública constante da Parte II do Código.

Em contrapartida, quando celebrados por entidades adjudicantes previstas no n.º 2 do artigo 2.º do CCP, revestindo a natureza de organismos de direito público ou associações destes, não estão sujeitos à disciplina da contratação pública constante do mencionado Código (53). Independentemente de no caso destas últimas entidades não existir uma sujeição ao regime da contratação pública, sempre se deve dizer que, por exemplo, na escolha do titular de uso privativo, o concessionário de exploração se encontra obrigado a observar alguns dos princípios gerais aplicáveis aos bens públicos, entre os quais avultam o princípio da igualdade e da imparcialidade (artigo 3.º do RJPIP) e o princípio da concorrência (artigo 7.º do RJPIP).

Tratando-se de contratos de concessão de uso privativo, valem *grosso modo* as mesmas considerações tecidas sobre as concessões de exploração (54).

---

(51) Alterado pela Lei n.º 82/2017, de 18 de agosto.

A respeito do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, foi debatido o tema de saber se a legislação geral da contratação pública contida hoje no CCP seria aplicável à formação destes contratos de concessão de uso privativo, tendo o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República concluído no Parecer n.º 12/2016, de 6 de junho, que estes contratos não são regulados pelo CCP.

(52) São os casos do Estado, das Regiões Autónomas, das autarquias locais, dos institutos públicos, das entidades administrativas independentes, do Banco de Portugal, das fundações públicas, das associações públicas e das associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

(53) Do mesmo modo, estão excluídas da aplicação do CCP as entidades privadas concessionárias de obras públicas e de serviços públicos, que também procedam à exploração do domínio público e que por essa razão atribuam direitos de uso privativo do domínio público.

(54) Sobre a aplicação do CCP às concessões dominiais, v. A. R. MONIZ, 2008: pp. 831-892.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concessões dominiais constituem um instrumento fundamental de dinamização e valorização do domínio público, contribuindo para que a Administração consiga extrair maiores proventos dos bens dominiais, em simultâneo com o desenvolvimento de atividades económicas privadas.

O recurso à técnica concessória parece hoje encontrar o seu fundamento num princípio de boa administração dos bens públicos, expressamente acolhido no artigo 3.º do RJPIP (55), que se encontra igualmente ligado a princípios da equidade, da economia e da eficiência administrativa.

Não se pode, todavia, levar longe demais a exploração económica dos bens dominiais, procurando deles extrair uma rentabilidade que ponha em causa a sua proteção. Esse é um dos principais desafios com que se confronta a Administração na utilização das concessões dominiais. A existência de um regime geral e de múltiplos regimes especiais a regular estas concessões evidencia a necessidade de o legislador conferir as coordenadas por que se deve mover a atuação administrativa, salvaguardando o necessário equilíbrio entre proteção e valorização dos bens dominiais.

#### V. BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do (1965): *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, Lisboa, Coimbra Editora, 293 pp.
- (2016): *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 658 pp.
- AMARAL, Diogo Freitas do, & FERNANDES, José Pedro (1978): *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra, Coimbra Editora, 338 pp.
- ASCENSÃO, Oliveira (1978): *Direitos Reais*, Coimbra, Almedina, 569 pp.
- CAETANO, Marcello (1961): «Algumas Notas para a Interpretação da Lei n.º 2105», in: *O Direito*, ano XCIII.
- (1999) *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 10.ª ed. (6.ª reimp.), Coimbra, Almedina, 1454 pp.
- CANOTILHO, Gomes (2010): «A utilização do domínio público pelos cidadãos», in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina, pp. 1073-1086.
- CARVALHO, Orlando de (2021): *Direito das Coisas*, 2.ª ed., Coimbra, Gestlegal, 368 pp.

---

(55) Cf. J. MIRANDA, 2018: pp. 65 e ss.

- CORREIA, Fernando Alves (2005): «A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Breves Notas sobre o Regime Jurídico de um Instrumento de Valorização e Rentabilização dos Bens Dominiais», in *Direito e Justiça*, vol. especial, 2005, pp. 101-116.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo (1987): *Legalidade e autonomia pública contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, Almedina, 822 pp.
- DIAS, Vítor Manuel Lopes (1963): *Cemitérios, Jazigos e Sepulturas*, Porto, edição do Autor, 523 pp.
- ENTRENA CUESTA, Rafael (1959): «El Dominio Público de los Hidrocarburos», in: *Revista de Administración Pública*, n.º 29, Maio/Agosto 1959, pp. 329-376.
- FERNANDES, José Pedro (1993): *Licença de uso privativo*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa, pp. 448-451.
- (1996): *Utilização do domínio público (pelos particulares)*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 448-451.
- GONÇALVES, Pedro (1999): *A Concessão de Serviços Públicos (Uma Aplicação da Técnica Concessória)*, Coimbra, Almedina, 397 pp.
- (2008): «Controlo Prévio das Operações Urbanísticas Após a Reforma Legislativa de 2007», in: *Direito Regional e Local*, n.º 1, pp. 14-24.
  - (2009): Simplificação Procedimental e Controlo Prévio das Operações Urbanísticas, in *I Jornadas Luso-Espanholas de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, pp. 79-103.
- GUEDES, Armando (1954): *A Concessão. Natureza Jurídica da Concessão*, Coimbra, Coimbra Editora, 185 pp.
- (1990): «Concessão», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. II, Lisboa, s.n., pp. 541 e ss.
- GUERREIRO, Sandra (2013): «A natureza jurídica do direito de utilização privativa do domínio público hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real», in *Direito da Água*, Lisboa, ICJP/ERSAR, pp. 227-250.
- LEITÃO, Alexandra (2013): «A utilização do domínio público hídrico por particulares», in *Direito da Água*, Lisboa, ICJP/ERSAR, pp. 183-225.
- MARTINS, Ana Gouveia (2017): «Artigo 27.º», in: MIRANDA, João *et al.*, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, Lisboa, AAFDL, pp. 160-170.
- (2017): «Artigo 28.º», in: MIRANDA, João *et al.*, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, Lisboa, AAFDL, pp. 170-179.
  - (2017): «Artigo 30.º», in: MIRANDA, João *et al.*, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, Lisboa, AAFDL, pp. 188-194.

- (2018): «As licenças e concessões de utilização privativa de domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais», in *e-pública. Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. V, n.º 1, pp. 76-104.
- MESQUITA, Manuel Henrique (1997): *Obrigações Reais e Ónus Reais*, Coimbra, Almedina, 495 pp.
- MIRANDA, João (2018): «A valorização de bens do domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público», in *e-pública. Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. V, n.º 1, pp. 61-74.
- (2021): *Direito Administrativo dos Bens. Introdução à Teoria Geral dos Bens Públicos*, Lisboa, AAFDL, 326 pp.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2005): *O Domínio Público: O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina, 590 pp.
- (2008): «Contrato Público e Domínio Público: Os Contratos sobre o Domínio Público à Luz do Código dos Contratos Públicos e da Nova Legislação sobre o Domínio Público», in: *Gonçalves, Pedro, Estudos de Contratação Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 831-892.
- (2009): «A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Um Instrumento de Dinamização dos Bens Dominiais», in: *Ars Iudicandi. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves*, vol. III, Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito/Coimbra Editora, pp. 293-365.
- (2011): «Direito do Domínio Público», in: OTERO, Paulo & GONÇALVES, Pedro, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. V, Coimbra, Almedina, pp. 11-212.
- PINTO, Carlos Alberto da Mota (1971): *Direitos Reais*, Coimbra, Almedina, 446 pp.
- QUEIRÓ, Afonso (1959): *Lições de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, polic., 52 pp.
- RAMOS, José Luís Bonifácio (1994): *O Regime e a Natureza Jurídica do Direito dos Recursos Geológicos dos Particulares*, Lisboa, Lex, 208 pp.
- (2019): *Direitos Reais Administrativos: Ficção ou Realidade?*, Lisboa, AAFDL, 674 pp.
- SOARES, Rogério Ehrhardt (1978): *Direito Administrativo*, Coimbra, polic., 317 pp.
- VITAL, Fezas (1923-1925): «Concessões de Terrenos nos Cemitérios», in: *Boletim da Faculdade de Direito*, n.ºs 71-80, vol. VIII, pp. 286-304.