



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

Nº de Entrada <b>30585A</b> Classificação <b>10/02/02</b> Data <b>09/04/02</b>
--

Exm. Senhor  
Chefe de Gabinete de Sua Ex.<sup>a</sup> o Presidente  
da Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
1249-068 LISBOA

- À DA PUEN  
- À DA C. 11.6 - (Luisa)  
09.04.03  
Luisa

Sua Referência  
**277**

Sua comunicação de:  
**2009/03/20**

<b>Sec. Reg. do Plano e Finanças</b> Gabinete do Secretário <b>SAIDA</b> <b>SA01395/09/SRP</b> <b>09/04/02</b> Proc:
--

**ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI 256/X – APROVA O REGIME GERAL DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO**

Acerca do assunto em epígrafe, encarrega-me o Senhor Secretário Regional de transmitir a V. Ex.<sup>a</sup> parecer emitido por esta Secretaria Regional:

“O presente projecto de lei vem estabelecer o Regime Jurídico dos Bens do Domínio Público, conferindo pela primeira vez aquela matéria, um tratamento legislativo global e integrado.

Com efeito, este projecto de Lei, aplicável sem prejuízo do disposto nos vários diplomas parcelares já existentes no nosso sistema jurídico sobre a matéria, estabelece o regime geral dos bens do domínio do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, dispondo designadamente sobre as seguintes matérias:

- Natureza dos poderes que a Administração exerce sobre os bens do domínio público e respectivo âmbito subjectivo;
- Âmbito objectivo e composição do Domínio Público;
- Aquisição, modificação e cessação do estatuto da dominialidade;
- Mutações dominiais, compensação e direito de reversão e, em geral, modificações (objectivas e subjectivas) do estatuto da dominialidade.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS



Face à matéria ora regulamentada, procede-se à revogação do artigo 4º do Decreto Lei nº 477/80, de 15 de Outubro (Inventário do Património do Estado), que enumerava os bens considerados como de domínio público e do Capítulo II do Decreto Lei nº 280/2007, de 7 de Agosto (Regime jurídico dos Bens Imóveis do Domínio Público), onde se dispunha igualmente de matéria relativa ao domínio público no geral.

Conforme já referimos, nos termos do artigo 2º deste projecto a presente lei aplicar-se-á ao domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, sem prejuízo das adaptações que, em matéria de utilização e exploração dos respectivos bens dominiais, possam ser efectuadas pelas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, em diploma regional próprio (artigo 97º do projecto).

Quanto ao conteúdo do diploma propriamente dito, consideramos importante chamar à atenção para o seguinte:

Em primeiro lugar, deverá questionar-se a legitimidade da Assembleia da Republica em, face ao estabelecido sobre a matéria quer na Constituição quer no Estatuto Político Legislativo da Região Autónoma da Madeira, legislar sobre o domínio público regional.

Com efeito, desde logo, é necessário ter em consideração que os princípios orientadores da autonomia regional, dentro dos quais se inclui o poder de administração do património das regiões, estão constitucionalmente fixados, sendo que o texto fundamental remete em grande parte a sua concretização para os respectivos Estatutos. Cfr. alinea h) do nº 1 do artigo. 227º da Constituição da República (CRP).

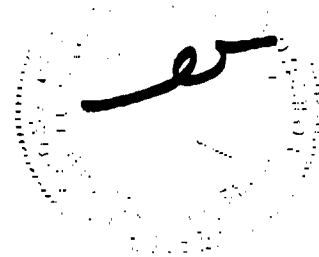
E, ao fazê-lo, reforça ainda mais as garantias das autonomias das regiões, porquanto os respectivos Estatutos só podem ser elaborados e alterados por iniciativa das Assembleias Legislativas Regionais. Cfr. artigo 226º da CRP.

Esta foi a solução encontrada de forma a garantir os direitos constitucional e estatutariamente reconhecidos às Regiões Autónomas.

Ora, a matéria sobre a qual versa a proposta de lei – pelo menos no que à RAM diz respeito - está já devida e decisivamente balizada no EPRAM, designadamente nos seus artigos 143º e 144º, que se transcrevem:



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS



**Artigo 143.º (Património próprio)**

1 - A Região Autónoma da Madeira dispõe de património próprio e de autonomia patrimonial.

2 - A Região tem activo e passivo próprios, competindo-lhe administrar e dispor do seu património.

**Artigo 144.º (Domínio público)**

1 - Os bens do domínio público situados no arquipélago, pertencentes ao Estado, bem como ao antigo distrito autónomo, integram o domínio público da Região.

2 - Exceptuam-se do domínio público regional os bens afectos à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural.

Não se ignora que a matéria em questão por via do disposto na alínea v) do artigo 165º da CRP integra a reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República (AR).

Mas qual é o real âmbito dessa reserva legislativa? Poder-se-á entender que esta abrange os bens do domínio público regional? Ou, pelo contrário, que estão excluídos do âmbito dessa reserva a fixação do regime, e, sobretudo, as condições de utilização do domínio público regional?

Parece não existirem dúvidas quanto ao domínio público necessário do Estado (v.g domínio público marítimo do Estado sito nas regiões).

Já não assim quanto à regulamentação das condições de utilização dos bens.

Efectivamente, importa lembrar que do domínio público regional estão excluídos os bens que devam integrar o domínio público necessário do Estado, por serem inerentes ao conceito de soberania. É o caso do domínio público marítimo, aéreo, e património cultural de interesse nacional, por exemplo.

Não repugna igualmente que seja a AR a enumerar os bens que integram o domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, elencados no artigo 3º do projecto.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
**SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS**

Já no entanto não colhe a concepção lata de reserva de competência da AR - que poderia ser justificada pelo relevo atribuído a bens dominiais no âmbito da defesa e segurança nacionais, sendo certo que bastaria ao legislador nacional definir quais os bens do domínio público nacional, - que imponha injustificadamente **regras sobre a administração do domínio público regional.**

É que se este pertence às Regiões Autónomas, e não existindo qualquer tutela do Estado sobre as Regiões Autónomas, ao contrário do que sucede com as autarquias locais, não faz sentido confundir-se e misturar-se domínio público do Estado com o domínio público das Regiões Autónomas.

De outra via, a adopção desta visão muito alargada da reserva de competência legislativa da AR em sede de fixação do regime e condições de utilização dos bens do domínio público regional colide com os poderes constitucional e estatutariamente conferidos às regiões autónomas, designadamente os poderes de estas administrarem e disporem do seu património Cfr. Artigo 227.º, nº 1, alínea h) da CRP e artigos 69.º, alínea i), e 143º a 145º do EPRAM.

É que se as regiões dispõem destes poderes de disposição, administração e gestão, terão então de ver reconhecidos poderes legislativos quanto ao regime do seu património, ainda que integrado no domínio público, sob pena de esvaziamento do seu conteúdo.

De resto, existem diversas matérias de interesse específico das regiões, enunciadas nos respectivos Estatutos que estão indissolubilmente ligadas ao domínio público regional, designadamente referidas no artigo 40º do Estatuto, como sejam matérias de infra estruturas e transportes marítimos e aéreos, recursos hídricos, minerais e termais, energia de produção local, obras públicas, vias de circulação, etc, e sobre as quais não pode deixar-se de reconhecer poderes legislativos às regiões, de resto a coberto do disposto no n.º 1 do artigo 228.º da CRP, segundo o qual "a autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservados aos órgãos de soberania".

Recorde-se que nos termos do disposto no artigo 144º do EPRAM, estão claramente identificados os bens que integram o domínio público da Região Autónoma, onde se incluem os bens pertencentes ao Estado situados no arquipélago e os bens do antigo distrito



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS



autónomo, com excepção dos bens afectos à defesa nacional e a serviços públicos não regionalizados não classificados como património cultural.

E é aqui que reside um dos aspectos fundamentais a reter, i.e., atendendo-se a que os Estatutos das Regiões são leis de valor reforçado, sendo qualificados pela melhor e maior doutrina como ocupando uma posição privilegiada no plano da hierarquia das fontes, de que modo pode uma lei dispor em sentido contrário àquela?

Paulo Otero “in” O poder de substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional” qualifica os Estatutos como “a mais reforçada das leis orgânicas reforçadas”.

De resto, tal entendimento é perfeitamente acolhido pela própria Constituição, ao referir na alínea d) do nº 1 do artigo 281º que o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.

Significa isto que qualquer acto normativo constante de qualquer acto legislativo – de valor reforçado ou não – tem obrigatoriamente de conformar-se com o estabelecido nos Estatutos, sob pena de ilegalidade passível de controlo pelo Tribunal Constitucional.

Não é despidendo recordar o primeiro parágrafo do texto da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto (Primeira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), que se transcreve:

“A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea b) do artigo 161.º da Constituição, ouvida a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, **para valer como lei geral da República**, o seguinte: (...)”

Não é portanto correcto afirmar-se que o artigo 84º da CRP nunca foi concretizado. Se bem que essa afirmação possa ser correcta no que domínio público do Estado respeita, já não será assim no atinente ao domínio público da RAM.

Ora, se assim é, como efectivamente foi, pergunta-se: Não poderemos entender que o Estado, através do seu órgão legislativo, quis legislar sobre aquela matéria, no âmbito dos poderes que lhe foram conferidos pelo nº 2 do artigo 84º da Constituição?



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS



A resposta, que no nosso entender, só pode ser positiva, remete-nos para o facto de a disposição e administração do património regional, incluindo o integrante do domínio público, caberia e cabe portanto exclusivamente à Região Autónoma da Madeira, sem prejuízo, claro está, da definição do tipo de bens que o integram.

Ora, o presente projecto de Lei faz tábua rasa de tudo quanto o já foi unanimemente aprovado pela própria Assembleia da República, no exercício das suas competências, e no que ao domínio público da RAM diz respeito.

Salvo melhor opinião, estamos perante um projecto de Lei que vem, por via indirecta, alterar o Estatuto Político Administrativo da RAM, quando é sabido que aquele documento só pode ser alterado por iniciativa da ALR, e mediante aprovação na AR.

Mas o mais grave é que o presente diploma vai ao ponto de prever que o Estado pode, unilateralmente, "determinar a transferência para a sua titularidade dos bens do domínio público na titularidade das Regiões Autónomas." Cfr. nº 1 do artigo 17º do projecto.

Prevê-se ainda que, caso não haja acordo entre as duas entidades, o recurso ao Código das Expropriação. Cfr. nº 4 do mesmo artigo.

Isto é: Com o presente projecto, abre-se a porta para, de futuro, e no limite, o Estado, caso o entenda, venha a considerar imprescindível para o desempenho de uma sua qualquer função todo o património público das Regiões Autónomas, sem que estas a isso nada possam opor, ficando despojadas do mesmo.

#### **CONCLUSÕES:**

1 - O projecto de lei em análise vem legislar sobre matéria que já consta do Estatuto Político Administrativo da RAM;

2 - Aquele diploma, que é uma lei de valor reforçado, só pode ser alterado mediante proposta da ALR, e posterior aprovação por parte da AR;



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

3 - As normas constantes do artigo 144º do EPRAM são em si mesmas uma concretização do estatuído no nº 2 do artigo 84º da CRP.

4 - O projecto de lei revoga, por via indirecta, disposições estatutárias, o que é manifestamente ilegal;

5 - Se bem que não repugne que o projecto defina e identifique quais os bens do domínio público da RAM, já é inaceitável que se preveja que os mesmos possam passar a integrar o domínio público do Estado por determinação unilateral desta entidade.

Assim, somos de parecer que, deve ser expurgado do diploma em análise, se não toda e quaisquer referência às Regiões Autónomas, as quais são, em nosso entender e pelas razões expostas, violadoras da Constituição e do Estatuto Político Administrativo da RAM, embora se reconheça que esta violação se encontra de alguma forma mitigada pelo reconhecimento feito no artigo 97º do projecto, da possibilidade de adaptação do diploma pelas Regiões em matéria de utilização e exploração dos respectivos bens, reconhecendo embora de forma em nosso ver insuficiente a competência regional na matéria, o artigo 17º do projecto, por constituir em si mesmo um atentado à autonomia regional".

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DE GABINETE,



SF/FA