



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

Exma. Senhora

Chefe do Gabinete de Sua Excelência o

Senhor Secretário de Estado da

Presidência do Conselho de Ministros

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2-7º

1399-022 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		SAI-GAPS/2022/714	2023-07-27

ASSUNTO: Projeto de Proposta de Lei (PL 172/XXIII/2023), que procede à segunda alteração à Lei n.º 17/2014, de 10 abril, alterada pela Lei n.º 1/2021, de 11 de janeiro, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

Nos termos do dever de audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, fixado no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 117.º do Estatuto Político – Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e no seguimento da mensagem de correio eletrónico datada de 15 de julho de 2023, encarrega-me Sua Excelência o Presidente do Governo Regional de acusar a receção do projeto de proposta de lei, supra referenciado, informando que, atendendo ao teor do mesmo, o parecer do Governo Regional é aquele que abaixo referimos.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

Assim, pelos motivos e fundamentos que a seguir se esclarecem e sem prejuízo das propostas apresentadas, o Governo Regional dos Açores emite **PARECER DESFAVORÁVEL** ao Projeto de Proposta de Lei (PL 172/XXIII/2023), se a posição aqui assumida não for considerada.

I - Apreciação na generalidade:

O projeto de proposta de lei em análise parece enfermar de um menosprezo pela arquitetura constitucional de Estado Unitário Regional, consagrado no n.º 1 do artigo 6.º da Lei Fundamental, no que se refere ao respeito devido ao regime autonómico insular na organização e funcionamento do Estado, designadamente em matéria de ambiente, ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, que demandam, da parte do Estado, um cuidado especial no que se refere às matérias respeitantes à suas competências estatutárias.

O respeito pelo *regime autonómico insular*¹ constitui-se, assim, numa obrigação constitucional do Estado e compreende várias dimensões: (i) a autonomia política e a existência de órgãos de governo próprio (cfr. n.º 2, do artigo 6.º, artigo 225.º e artigo 231.º, todos da CRP); (ii) autonomia normativa, traduzida, fundamentalmente, na competência legislativa e regulamentar para as regiões autónomas se dotarem de ordenamento jurídico autónomo (próprio), cfr. artigo 228.º; (iii) autonomia administrativa, concretizada num conjunto de competências e funções distintas das atribuídas

¹ Expressão introduzida pela Revisão Constitucional de 1997, que consagra o entendimento que resultava de uma leitura constitucionalmente adequada do texto anterior.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

à administração central; (iv) autonomia económica e financeira, com a consequente garantia de recursos económicos e financeiros adequados e suficientes para a prossecução das tarefas autonómicas constitucionais e estatutariamente definidas (cfr. alínea *t*) do artigo 164.º, e o n.º 3 do artigo 229.º da CRP); (v) autonomia decisória, inerente à autonomia política e que implica, designadamente, a proibição de tutela ou controlo dos órgãos de Governo da República, a não ser nos estritos e exclusivos termos fixados na Constituição (cfr., p. ex., artigo 234.º da CRP) e (vi) autonomia de participação em atos do Estado que afetam as regiões autónomas (cfr. alínea *s*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP).

Nesta linha de pensamento, cumpre verificar que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da CRP "*Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira*" e, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 227.º da CRP "*as regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais*".

Dispõe o artigo 2.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) que "*o território da Região Autónoma abrange o arquipélago dos Açores, composto pelas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, Flores e Corvo, bem como os seus ilhéus.*" (n.º 1) e que "*constituem ainda parte integrante do território regional as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental contíguos ao arquipélago.*" (n.º 2)

Da articulação destas normas, conclui-se que o território do Estado, para além do historicamente definido no continente europeu, delimita-se pelo território das regiões autónomas; dito de outro modo, a extensão do território do Estado é determinada (também) pela existência do território das regiões autónomas.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

É, portanto, a existência dos arquipélagos dos Açores e da Madeira que confere ao Estado soberania sobre as zonas marítimas portuguesas adjacentes aos respetivos arquipélagos, e, por isso, as regiões autónomas, enquanto pessoas coletivas territoriais constitucionalmente definidas, não podem deixar de exercer direitos sobre o território que elas próprias determinaram que fosse português.

Assim, do mesmo modo que a lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos, não pode, constitucionalmente, deixar de definir os direitos efetivos das regiões autónomas sobre a parte deste território que só é do Estado, porque também o é das regiões autónomas (artigos 5.º, 6.º e 225.º da CRP).

É à luz desta harmonização entre soberania do Estado e direitos das regiões autónomas que deveriam ser pensados, desde logo, os princípios constantes do artigo 3.º, na versão alterada pelo artigo 2.º do projeto de proposta de lei.

De resto, foi este pensamento legislativo e esta arquitetura constitucional, que esteve na base do previsto no artigo 8.º do EPARAA, na versão da sua última revisão, consagrada pela Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

A alteração de paradigma operada pelo artigo 8.º do EPARAA, a propósito zonas marítimas portuguesas adjacentes ao arquipélago dos Açores – que já antes havia sido reconhecida pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 402/2008² – é compreensível num quadro internacional e europeu, no qual a

² Vide: Acórdão n.º 402/2008, Processo n.º 573/08, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 158, de 18 de agosto de 2008. Neste Acórdão, o Tribunal Constitucional já havia salientado que “*para situações deste tipo, o modelo constitucional é o da cooperação e concertação entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais*” (*ob. cit.*, pág. 5716).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

atenção há muito que se centrou, em exclusivo, na compreensão da potencialidade económica e ambiental inerente ao aproveitamento dos espaços marítimos.

Mais assertivo seria ainda o Acórdão n.º 315/2014³, em que o Tribunal Constitucional referiu que, subjacente ao artigo 8.º do EPARAA, encontra-se a existência de uma *“competência concorrente entre o Estado e a Região relativamente aos demais poderes reconhecidos ao Estado Português pela lei e pelo direito internacional”*, em relação à qual não vigora a regra de qualquer uma das entidades pode adotar um determinado ato, mas antes a regra de *“partilha competencial”* ou *“exercício conjunto”*⁴.

Daqui resulta que os poderes de gestão se encontram repartidos por órgãos administrativos da região autónoma e do Estado, *“o que convoca a existência de estruturas organizatório-funcionais e procedimentais que tornem possível a participação e a obtenção de acordo dos vários órgãos competentes”*⁵

Ora, inexistindo *“uma divisão explícita e apriorística no que se refere às competências executivas do Governo da República e do Governo Regional, da qual se possa extrair uma diretiva sobre os meios mais adequados à concretização do princípio da gestão partilhada”*⁶, o Tribunal Constitucional avançou que cabe ao legislador ordinário definir o modelo concreto de concertação da vontade decisória dos órgãos regionais e nacionais.

³ Vide: Acórdão n.º 315/2014, Processo n.º 408/12, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2014

⁴ Vide: JOÃO CAUPERS, “Autonomia e Domínio Regional Público. O Domínio Público Marítimo”, in: Açores: Uma Reflexão Jurídica, Coimbra Editora, pág. 227 a 229; FERNANDO ALVES CORREIA e ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Estudo sobre os Regimes Jurídicos das Zonas Costeiras da Região Autónoma dos Açores”, CEDOUA, 2014, pág. 29 a 32.

⁵ Cfr. Acórdão n.º 315/2014, Processo n.º 408/12, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2014, pág. 2855

⁶ Cfr. Acórdão n.º 315/2014, Processo n.º 408/12, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2014, pág. 2855



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

Neste quadro, o projeto de proposta de lei em referência, que pretende estabelecer as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, não pode eximir-se de construir um sistema de concertação de vontades decisórias e a busca de meios procedimentais que forcem à obtenção de acordo dos vários órgãos competentes, fugindo, desse modo, a um comando emitido pelo Tribunal Constitucional que refere que a lei ordinária deve proceder à concretização do conceito de gestão partilhada.

II - Apreciação na especialidade:

- 1.** Em primeiro lugar, no que se refere à proposta de alteração ao **artigo 5.º**, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise, e no contexto até aqui referido, a proposta de redação do n.º 3 do citado artigo 5.º salvo melhor entendimento, deixa em aberto a quem compete a execução dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional nas zonas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas, sem prejuízo da referência às regiões autónomas.
- 2.** A referência a “projetos ou infraestruturas de relevante interesse para o País”, em abstrato, sem qualquer definição do que consiste, ou como se afere este interesse relevante para o País, constitui um “cheque em branco” para a exceção às competências das regiões autónomas na execução dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional nas zonas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos, até às 200 milhas náuticas, facto que nos parece inadmissível, dado que o interesse relevante para o país não pode deixar de o ser também para as regiões Autónomas.
- 3.** Precisando, diríamos que o interesse relevante para o país tem que o ser para as regiões autónomas porque da sua área marítima adjacente se refere, mas, *a contrario sensu*, pode não ser verdade. O interesse



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

relevante regional pode não ser nacional e esta hipótese não está acautelada.

4. Assim, para que não subsistam dúvidas no que se refere às citadas competências de execução, propomos a seguinte redação da proposta de alteração do n.º 3 do artigo 5.º constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise:

"Artigo 5.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - Compete às regiões autónomas, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do estado, a execução dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional nas zonas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas."

5. No que se refere à proposta de alteração aos **artigos 7.º, 8.º e 12.º**, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise, atente-se, como já aqui foi referido, que a gestão partilhada não consubstancia apenas um mero dever de audição das regiões autónomas, que apenas se traduza numa simples consulta das mesmas.
6. Dito de outra forma, quando falamos de gestão partilhada, não estamos apenas no âmbito do n.º 2 do artigo 229.º da CRP, mas sim também do disposto no n.º 4 do mesmo artigo.
7. Se, por um lado, o n.º 2 do artigo 229.º da CRP apenas impõe aos órgãos de soberania o dever de audição dos órgãos de governo regional, relativamente às questões da sua competência respeitantes



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

às regiões autónomas, o n.º 4 do mesmo artigo vai mais longe ao prescrever que *“o Governo da República e os Governos Regionais podem acordar outras formas de cooperação envolvendo, nomeadamente, atos de delegação de competências, estabelecendo-se em cada caso a correspondente transferência de meios financeiros e os mecanismos de fiscalização aplicáveis”*.

- 8.** E é nesta norma que tarefas da competência do Estado encontram habilitação constitucional para serem exercidas, por delegação legislativa, pelas regiões autónomas, como acontece no caso dos direitos estatutariamente consagrados no artigo 8.º do EPARAA, relativamente às zonas marítimas portuguesas.
- 9.** Assim, não pode o projeto de proposta de lei aqui em apreciação simplesmente ignorar ou violar o EPARAA nesta matéria, não prevendo um efetivo procedimento decisório de gestão partilhada dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, em concreto da Região Autónoma dos Açores.
- 10.** O que se faz neste projeto é simplesmente relegar as autoridades das regiões autónomas para um procedimento de participação, em tudo igual – pasme-se – à prevista para os municípios ou associações científicas, profissionais, sindicais e empresariais e organizações não governamentais associadas às atividades marítimas.
- 11.** Ora, acontece que as regiões autónomas gozam de um estatuto constitucional e de um regime político-administrativo bem mais profundo que tais entidades (cfr. artigo 6.º e artigos 225.º e seguintes da CRP).
- 12.** Um tal tratamento legislativo, redundaria, assim, na inconstitucionalidade direta do diploma em apreciação, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º, artigo 225.º, alíneas a) e g) do n.º 1 do artigo 227.º, n.º 1 do artigo 228.º e n.º 4



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

do artigo 229.º, todos da CRP, e inconstitucionalidade indireta ou reflexa por violação do artigo 8.º do EPARAA.

- 13.** Por outro lado, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º na versão alterada pelo artigo 2.º do projeto de proposta de lei aqui em causa, *“os órgãos do governo próprio das regiões autónomas podem elaborar⁷ os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem, nas zonas marítimas adjacentes, aos respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas”*, mas a aprovação destes instrumentos seria sempre um prerrogativa exclusiva do Governo da República, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º na versão alterada pelo artigo 2.º do projeto de proposta de lei.
- 14.** Ou seja, as regiões autónomas apenas poderiam elaborar instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem às respetivas zonas marítimas adjacentes, mas a sua aprovação ficaria sempre dependente do Governo da República (n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º na versão alterada pelo artigo 2.º do projeto de proposta de lei), facto que não se pode aceitar.
- 15.** Dito de outro modo, as regiões autónomas teriam apenas e só um poder de iniciativa (elaboração) – tendo ainda que, no exercício deste poder de iniciativa, consultar o Governo da República (n.º 7 do artigo 8.º na versão alterada pelo artigo 2.º do projeto de proposta de lei) – mas nunca o poder de aprovar instrumentos de ordenamento nas zonas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos.
- 16.** Acontece que o disposto no n.º 1 do artigo 57.º do EPARAA atribui à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores competência para *“legislar em matérias de ambiente e ordenamento do território”*, aqui se incluindo o ordenamento do espaço marítimo nacional que

⁷ Sublinhado nosso



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

respeite às zonas marítimas adjacentes ao arquipélago dos Açores, até às 200 milhas náuticas, tendo em conta o definido no n.º 2 artigo 2.º do EPARAA.

- 17.** Ainda que assim não se queira entender, o ordenamento do espaço marítimo prossegue, sobretudo, objetivos de conservação dos ecossistemas marinhos, matéria esta que está expressamente incluída nas competências em matéria de ambiente, estatutariamente reconhecidas à Região Autónoma dos Açores.
- 18.** Mais, ao incluir a classificação das áreas marinhas protegidas no conceito de instrumento de ordenamento do espaço marítimo nacional, nos termos do disposto na **alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º** do projeto de proposta de lei, isto significaria, quando articulado com o artigo 8.º do mesmo projeto de proposta de lei, que se estaria a subtrair uma competência que é hoje inquestionavelmente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 57.º do EPARAA.
- 19.** Tratam-se, aliás, de competências que desde há muito fazem parte do elenco expresso de competências legislativas das regiões autónomas⁸.
- 20.** Lembre-se, também, para efeitos do disposto n.º 3 do artigo 3.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP, que não é despiciendo que o legislador tenha procedido à delimitação competencial no EPARAA, no que se refere à Região Autónoma dos Açores, tendo em conta a posição que os estatutos político-administrativos assumem na hierarquia das fontes na ordem jurídica portuguesa, e assumindo que lhes pertence a

⁸ Veja-se as várias redações do artigo 227.º da CRP anteriores à redação da Revisão Constitucional de 2004.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

função de traçar as fronteiras de competências legislativas e administrativas estaduais e regionais⁹.

- 21.** Enquanto lei de valor reforçado adotada pela Assembleia da República¹⁰, num dos mais complexos e participados processos legislativos constitucionalmente consagrados¹¹, os Estatutos Político-Administrativos representam, na ordem jurídico-constitucional portuguesa, leis de valor infraconstitucional, mas supralegal face a quaisquer outras normas.
- 22.** O EPARAA não pode, assim, ser derogado por lei que fixe as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, à luz do disposto n.º 3 do artigo 3.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP.
- 23.** Assim, o presente projeto de proposta de lei, designadamente no que se refere ao disposto nos respetivos artigos 7.º e 8.º, não pode aqui ignorar o consagrado em matéria de competências legislativas, havendo que, sob pena de inconstitucionalidade, conformá-lo ao artigo 57.º do EPARAA.
- 24.** A não ser assim, na medida em que a alteração ao artigo 8.º constante do projeto de proposta de lei em apreço retira competências estatutariamente consagradas à Região Autónoma dos Açores, tanto mais quando articulado com o artigo 7.º, no que se refere a áreas marinhas protegidas, difícil não será concluir pela desconformidade

⁹ Vide: MARIA LÚCIA DO AMARAL, “A Forma da República – Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional”, Coimbra Editora, 2005, pág. 376 e 377

¹⁰ Vide: artigo 112.º, n.º 3 articulado com o disposto no artigo 168.º, n.º 6, al. f) e, bem assim, artigo 281.º, n.º 1, al. d), todos da CRP.

¹¹ Um procedimento legislativo que depende de reserva de iniciativa da respetiva assembleia legislativa regional (cfr. artigo 226.º, n.º 1 e 2 da CRP), cuja competência legislativa da Assembleia da República (cfr. artigo 161.º, al. b) da CRP), depende de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (cfr. artigo 168.º, n.º 6, al. f) da CRP)



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

constitucional de tais normas, por total discordância com o disposto no artigo 6.º, alínea a) do n.º1 do artigo 227.º, n.º 1 do artigo 228.º e n.º 3 do artigo 112.º articulado com o disposto nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP e, bem assim, do disposto no n.º 2 do artigo 2.º; n.ºs 1 e 2 do artigo 37.º e artigo 57.º do EPARAA.

25. Neste enquadramento, propomos a seguinte redação da proposta de alteração aos artigos 7.º, 8.º e 12.º, constantes do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise:

"Artigo 7.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - [...]

5 - A classificação das áreas marinhas protegidas, nos termos referidos nos números anteriores, não prejudica as competências próprias das regiões autónomas em matéria de classificação e gestão das áreas marinhas protegidas, classificadas, ou a classificar, por diploma próprio das respetivas assembleias legislativas regionais."

"Artigo 8.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

3 – *Os órgãos do governo próprio das regiões autónomas elaboram os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem, nas zonas marítimas adjacentes, aos respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas, exceto quando estejam em causa matérias relativas à integridade e soberania do Estado, nos termos a definir por diploma próprio das assembleias legislativas das respetivas regiões autónomas.*

4 – [...]

5 – [...]

6 – *Excetuam-se do disposto no número anterior os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional previstos no n.º 3, que são aprovados pelos respetivos órgãos de governo próprio.*

7 – [anterior n.º 6]

8 – [anterior n.º 7]”

“Artigo 12.º

[...]

1 – [...]

2 – [...]

a) [...]

b) [...]

c) *Revogado*

d) [...]

e) [...]

f) [...]



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

3 – Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional são publicados no Diário da República, ou, nos casos das regiões autónomas, também no Jornal Oficial da respetiva região.”

- 26.** Sem prejuízo do exposto, sempre se refere que a Região Autónoma dos Açores entende que as áreas marinhas protegidas constituem condicionantes aos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, não devendo ser tipificadas como tal. Aliás, a previsão do n.º 4 do artigo 7.º, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise, vai ao encontro desta conceção ao determinar a respetiva integração imediata nos planos de situação, embora surja no n.º 1 como o “terceiro” instrumento de ordenamento.
- 27.** Também não se pode conceber que a efetiva implementação de uma nova área marinha protegida fique dependente de um processo de revisão formal do plano de situação, tanto mais que os pressupostos de um plano de situação não são coincidentes com um plano de gestão das áreas marinhas protegidas.
- 28.** Refere-se, ainda a este propósito, que se perspetiva que as consequências para os titulares de direitos em áreas que venham a ser classificadas como “áreas marinhas protegidas” sejam distintas de outras alterações que possam ser feitas aos planos de situação, decorrentes de opções estratégicas que não sejam determinadas por questões de proteção ambiental.
- 29.** Relativamente aos critérios de preferência para dirimir conflitos de usos ou atividades, a **proposta de alteração da alínea a) do artigo 11.º**, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei, não assegura a certeza necessária à respetiva aplicação que decorre sempre de uma situação de incompatibilidade de utilizações do espaço marítimo nacional.
- 30.** Assim, propõe-se:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

"Artigo 11.º

[...]

1 - [...]:

a) Maior vantagem social e económica para o país, nomeadamente pela criação de emprego e qualificação de recursos humanos, pela criação de valor, aferida pela rendibilidade do uso ou atividade, pelo contributo para o desenvolvimento sustentável e pela autossuficiência em domínios estratégicos, entendidos estes como os que estejam previamente identificados em estratégia nacional para o mar;

b) [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - A aprovação de planos de afetação, incluindo por efeitos decorrentes da realocação prevista no número anterior, não pode causar impactes negativos significativos nos valores presentes nas áreas marinhas protegidas, classificadas nos termos da alínea c) do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 7.º"

31. No que se refere à proposta de alteração ao **artigo 16.º**, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise, não está claro, na redação proposta, que da reserva de área ou volume apenas "com vista ao desenvolvimento de atividades da economia azul sustentável" tem que resultar uma vantagem para o interesse público.

32. Neste contexto, propomos a seguinte alteração da proposta de redação ao artigo 16.º, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise:



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

"Artigo 16.º

[...]

É admissível a utilização privativa do espaço marítimo nacional, mediante a reserva de uma área ou volume, com vista ao desenvolvimento de atividades da economia azul sustentável que resulte em vantagens para o interesse público."

33. Já no que se refere à proposta de alteração ao **artigo 17.º**, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise, atentas as propostas de alteração aos artigos 7.º, 8.º e 12.º, nomeadamente sobre a competência para aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, nas zonas marítimas adjacentes às regiões autónomas, até às 200 milhas náuticas, propõe-se acrescentar um n.º 8 à proposta de artigo 17.º, com a seguinte redação:

"Artigo 17.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - [...]

5 - [...]

6 - [...]

7 - [...]



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

8 - A concretização do disposto nos números anteriores observa o cumprimento das prerrogativas resultantes do exercício das competências próprias das regiões autónomas, designadamente no que se refere às competências para elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, nos termos do presente diploma, bem como na demais legislação aplicável.”

34. No mesmo sentido, no que se refere à proposta de alteração ao **artigo 18.º**, constante do artigo 2.º do projeto de proposta de lei em análise, para salvaguarda das competências das regiões autónomas, quer no âmbito da proposta que ora se analisa, quer no que se refere às competências próprias constantes dos respetivos estatutos político-administrativos, nos termos já aqui expostos, propõe-se acrescentar um n.º 4 à proposta de artigo 18.º, com a seguinte redação:

“Artigo 18.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - O disposto no número anterior não prejudica os títulos de utilização de ordenamento do espaço marítimo nacional atribuídos pelas regiões autónomas ao abrigo do presente diploma, bem como os demais atos praticados ao abrigo das competências próprias atribuídas pelos respetivos estatutos político-administrativos, previstos em legislação especial.”

35. Entende-se que a previsão no **artigo 6.º**, com concretização nos **artigos 14.º-A e seguintes**, constantes dos artigos 2.º e 3.º do projeto de proposta de lei, relativa a “planos de gestão do espaço



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

marítimo nacional” constitui um acréscimo ao sistema de gestão, com limitada capacidade de inovação face aos instrumentos de ordenamento.

- 36.** Decorre do próprio projeto de proposta de lei a ausência de referências relativas aos “planos de gestão”. pela falta de concretização do que se entende por previsão de um “segundo nível de ponderação”, previsto no n.º 1 do artigo 14.º-C e ao remeter para diploma próprio o objeto e âmbito dos mesmos, conforme consta no artigo 14.º-E, sendo aplicáveis os mesmos critérios, princípios e objetivos dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional.
- 37.** Também se questiona a integração das áreas marinhas protegidas neste enquadramento, conforme prevê o aditado n.º 3 do artigo 14.º-A da proposta de projeto de lei, face ao enquadramento legal para a definição de áreas marinhas protegidas.
- 38.** Já no que se refere à proposta de **artigo 14.º-B**, aditado pelo artigo 3.º do projeto de proposta de lei, o mesmo vem prever que, quer o Governo da República quer os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, possam aprovar planos de gestão do espaço marítimo nacional que virtualmente respeitem sobre as mesmas áreas.
- 39.** Não se encontra, ao longo de toda a proposta em análise, nenhuma disposição relativa à harmonização com a Rede Nacional de Áreas Protegidas, classificadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, nomeadamente quanto à biodiversidade marinha e outros valores naturais em presença.
- 40.** Podia, no entanto, vir a questionar-se, perante uma antinomia entre eles, se vinculam os segundos ou os primeiros.
- 41.** Não temos dúvidas que, em caso de antinomia, vinculariam os planos regionais, em detrimento dos planos nacionais, tendo em conta o



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

- princípio da supletividade da legislação nacional face à regional, consagrado no n.º 2 do artigo 228.º da CRP e artigo 15.º do EPARAA.
- 42.** Só na falta de planos regionais de gestão do espaço marítimo, vincularia – nas zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, até às 200 milhas náuticas – planos nacionais de gestão do espaço marítimo em vigor.
- 43.** Deixe-se, de resto, claro que uma solução que pretendesse permitir que planos do Governo da República derogassem planos dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, redundaria nas mesmas violações constitucionais e estatutárias que atrás referimos – isto é, na violação do disposto no artigo 6.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º, n.º 1 do artigo 228.º e n.º 3 do artigo 112.º articulado com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP e, bem assim, do disposto no n.º 2 do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 37.º e artigo 57.º do EPARAA – porquanto representaria a possibilidade de, a todo o tempo, o Governo da República poder ingerir e derogar legislação que faz parte do âmago da autonomia das regiões autónomas.
- 44.** Todavia, para que não subsistam dúvidas sobre esta matéria, seria importante que ficassem clarificadas no diploma em análise as relações entre instrumentos de ordenamento (planos) que incidem sobre a mesmas zonas marítimas.
- 45.** Não é esta, porém, a questão que mais preocupa o Governo Regional em termos de falta de clarificação do diploma, em sede de elaboração e aprovação de planos de gestão do espaço marítimo nacional.
- 46.** Não obstante se reconheça, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º-B aditado pelo artigo 3.º do projeto de proposta de lei, que *“os órgãos de governo próprio das regiões autónomas podem, no âmbito das respetivas atribuições, aprovar os planos de gestão do espaço marítimo nacional que respeitem exclusivamente às zonas marítimas adjacentes*



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

aos respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas”, o certo é que, logo a seguir, no n.º 3 da mesma disposição, refere-se que “excluem-se do número anterior as matérias inerentes ao estatuto de domínio público e as relativas à integridade e soberania do Estado e a projetos ou infraestruturas de relevante interesse para o país”.

- 47.** Desde logo, o n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, na sua redação atual¹², que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, prescreve que *“a jurisdição do domínio público marítimo é assegurada, nas Regiões Autónomas, pelos respetivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afeto”.*
- 48.** Associando esta norma à conceção que temos vindo a explanar, a medida em que a gestão daquelas áreas se encontra afeta à Região Autónoma dos Açores decorre do artigo 8.º do EPARAA.
- 49.** O artigo 8.º do EPARAA tem, assim, de ser lido e interpretado como expressão do aprofundamento gradual e dinâmico da autonomia regional, operando um alargamento das competências sobre as áreas marítimas da Região Autónoma dos Açores, que passam a exercer com o Estado, uma panóplia de poderes que, antes desta disposição, não detinha.
- 50.** Assim, o artigo 8.º do EPARAA, em termos de adquirido autonómico¹³, respeita apenas aos poderes (incidentes, direta ou indiretamente, sobre zonas marítimas) que não se encontrassem ainda conferidos aos órgãos regionais, por força de outras normas constitucionais e estatutárias vigentes.
- 51.** É este, por assim dizer, o *plus* autonómico que a Lei nº 2/2009, de 12 de janeiro, veio consagrar no artigo 8.º do EPARAA.

¹² Retificada pela Declaração de Retificação n.º 4/2006, de 11 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, pela Lei n.º 34/2014, de 19 de junho e pela Lei n.º 31/2016, de 23 de setembro.

¹³ Artigo 14.º do EPARAA



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

- 52.** Dito isto, concede-se – com toda a naturalidade – que há âmbitos da dominialidade que as regiões autónomas não podem (nem têm a pretensão de querer) exercer.
- 53.** Porém, há outras que, porque estatutariamente consagradas, não podem deixar de ser exercidas pelos órgãos de governo regional, mesmo que num quadro de gestão partilhada.
- 54.** No que ao domínio público marítimo respeita, a chave, no quadro constitucional e legislativo vigente, para uma legítima e adequada compreensão de ambos os papéis – Estado *versus* regiões autónomas – está na diferenciação conceptual entre *titularidade* e *gestão* e, bem assim, na distinção entre *poderes primários* e *poderes secundários* nesta matéria.
- 55.** A latitude da autonomia regional variará, assim, em função da titularidade dos bens dominiais em causa, atingindo o seu máximo alcance quando estejam em causa bens do domínio público regional e uma amplitude menor perante bens do domínio público do Estado localizados nas regiões autónomas.
- 56.** Clarifique-se, no sentido expreso, que em causa não está a titularidade, mas o reclamar na participação de gestão do espaço marítimo nacional adjacente aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, assentes em poderes legislativos que podem ser assacados às respetivas assembleias legislativas regionais, com base nos seus estatutos político-administrativos.
- 57.** Nestes termos, para que se cumpram todos os *indirizzos* constitucionais e estatutários nesta matéria, o legislador nacional deve reger-se por princípios de autocontenção no caso dos bens do domínio público regional e as regiões autónomas encontrarão uma margem reduzida de regulação nos restantes âmbitos.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

- 58.** Ora, não é isto que se passa no n.º 3 do artigo 14.º-B aditado pelo artigo 3.º da proposta de projeto de lei aqui em análise, na medida em que se retira às competências dos órgãos de governo próprio toda e qualquer possibilidade de gestão partilhada do domínio público, seja ele nacional ou regional, em inequívoca violação do artigo 8.º do EPARAA, no sentido em aqui o contextualizamos.
- 59.** Repita-se que não se pretende com isto negar que os bens integrantes do domínio público marítimo aparecem como estando na titularidade do Estado, em consonância com a integração no domínio público material ou por natureza, na medida em que são bens conexionados de forma muito especial com a integridade territorial do Estado e com o exercício da soberania nacional, tal como resulta expressamente consagrado no artigo 4.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, na sua redação atual.
- 60.** Porém, os sujeitos do domínio público não se circunscrevem aos titulares desses bens; integram igualmente aquela categoria de entes (públicos e até privados) aos quais se encontra cometida a gestão e exploração dos bens dominiais.
- 61.** Neste âmbito, deve efetuar-se uma distinção entre *poderes primários* e *poderes secundários*: os primeiros são privativos dos titulares do domínio público, os segundos são suscetíveis de transferibilidade¹⁴.
- 62.** Rejeita-se, portanto e desde logo, a tese segundo a qual a titularidade é necessariamente acompanhada de todas e quaisquer competências gestionárias.

¹⁴ Cfr., v.g., Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 5945, de 18-01-2022, in: Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo, n.º 116, 2002, pág. 18; Acórdão n.º 402/2008, Processo n.º 573/08, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 158, de 18 de agosto de 2008 e Acórdão n.º 654/2009, Processo n.º 668/06, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 30, de 12 de fevereiro de 2010



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

- 63.** Assim, para os titulares do domínio público estão reservados os *poderes primários*, isto é, os poderes que contendem com o âmago do estatuto da dominialidade, em especial os atos de aquisição e extinção do domínio público, bem como aqueles que, dependendo da vontade dos titulares, implicam uma mutação dominial subjetiva.
- 64.** Os demais poderes – poderes secundários – podem ser transferidos para entidades diferentes do seu titular, incluindo-se nestes, designadamente, os poderes de ordenamento e planeamento, de atribuição de usos privativos e de defesa do domínio público.
- 65.** Em sede de autonomia regional a análise da questão far-se-á sempre em dois planos: por um lado, no reconhecimento de um conjunto de bens que integram o domínio público regional (titularidade de poderes primários); e, por outro lado, na possibilidade de os competentes órgãos de governo próprio intervirem no que respeita à administração dos bens dominiais do Estado localizados em território regional, em tudo o que não contenda com os interesses estaduais (gestão de poderes secundários).
- 66.** A possibilidade de uma região autónoma desempenhar estes poderes sobre bens do domínio público do Estado, localizados no respetivo território, surge concatenada, quer com o princípio da subsidiariedade (cfr. artigo 6.º, n.º 1 da CRP e artigos 10.º e 108.º do EPARAA), quer com a panóplia de atribuições confiadas a essa região, onde se incluem, no caso da Região Autónoma dos Açores, o desenvolvimento económico e social, o bem estar e qualidade de vida das populações, a defesa e proteção do ambiente, da natureza, do território, da paisagem e dos recursos naturais (cfr. artigo 225.º, n.º 2 da CRP e alíneas d) e m) do artigo 3.º do EPARAA).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

- 67.** Não pode, pois, aceitar-se esta contracorrente de adquirido autonómico, sem nenhuma fundamentação, que se preconiza no n.º 3 do artigo 14.º-B, aditado pelo artigo 3.º da proposta de projeto de lei.
- 68.** A ser, assim, não apenas estamos perante uma violação do artigo 8.º do EPARAA, como estaríamos também perante uma violação do artigo 14.º do mesmo EPARAA e, bem assim, do disposto no artigo 6.º e n.º 2 do artigo 225.º da CRP e, ainda alíneas d) e m) do artigo 3.º e artigos 10.º e 108.º do EPARAA.
- 69.** Mas o n.º 3 do artigo 14.º-B aditado pelo artigo 3.º da proposta de projeto de lei, nem se fica por excluir da competência das regiões autónomas a elaboração de planos de gestão a matérias de domínio público; exclui ainda a competência destas no que se refere a estes planos em matéria de “projetos ou infraestruturas de relevante interesse público para o país”.
- 70.** Ora, através de um conceito indeterminado, sem quaisquer *indirizzos* ou critérios de concretização, o projeto de proposta de lei pretende conceder poder ao Governo da República de, sempre que entender, afastar as regiões autónomas da gestão partilhada sobre as zonas marítimas que, no caso da Região Autónoma dos Açores, o seu estatuto político-administrativo lhe concede.
- 71.** Se, em matéria de domínio público, já havíamos encontrado violações da Constituição e do Estatuto, aqui já está em causa o próprio Princípio do Estado de Direito, ínsito no artigo 2.º da CRP, nos corolários da certeza e segurança jurídica, boa-fé nas relações entre órgão constitucionais e na própria reserva de lei (estatutária, diga-se de passagem), na medida em que pretende conferir-se ao Governo da República a possibilidade de delimitar, por ato administrativo, individual e concreto, o âmbito de incidência do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

72. Ou seja, se tal norma fosse constitucionalmente possível – que não é – o que se estava com ela a permitir seria que o Governo da República determinasse o que é ou não é “projetos ou infraestruturas de relevante interesse público para o país”, restringindo, no individual e concreto, todo o ordenamento jurídico que tivesse sido construído ao abrigo da gestão partilhada e impedindo que a sua aplicação em concreto dependesse de um procedimento concertado entre a região e o Estado, como manda o disposto no artigo 8.º do EPARAA e os princípios constitucionais que estão na sua base.

73. Neste enquadramento, propomos que sejam introduzidas as seguintes alterações à proposta de **artigo 14.º-B**, aditado pelo artigo 3.º do projeto de proposta de lei em apreço:

“Artigo 14.º-B

[...]

1 – [...]

2 – [...]

3 – Excluem-se do número anterior as matérias relativas à integridade e soberania do Estado.

4 – [...]

5 – Na situação prevista no n.º 1 são consultados os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, mediante a emissão de parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas, quando respeitem exclusivamente às zonas marítimas adjacentes os respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado.

6 – [...].”



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

74. Referem-se como lapsos:

O artigo 5.º do projeto de proposta de lei prevê a revogação do artigo 23.º - Pedido de informação prévia, e o mesmo artigo consta do Anexo que republica a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril.

O texto do artigo 15.º constante do Anexo que republica a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril não está conforme com a alteração do artigo 2.º do projeto de proposta de lei.

III - Em conclusão:

75. Atento o exposto, salvo melhor entendimento, e em suma, no caso da Região Autónoma dos Açores, há que compreender a distinção entre (i) poderes totalmente transferidos para a Região (n.º 2 do artigo 8.º do EPARAA), e (ii) poderes parcialmente transferidos para a Região, que esta exerce, em conjunto ou no *modus* de gestão partilhada, com o Estado (n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA).

76. Sobre as áreas em causa não estão atualmente delegados poderes cujo desempenho comprometeria a integração dos bens no domínio público estadual ou poria em xeque a integridade e a soberania do Estado (cf. as ressalvas constantes dos n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA).

77. O n.º 2 do artigo 8.º do EPARAA atribui à Região Autónoma dos Açores uma competência exclusiva quanto à outorga de concessões de utilização privativa do domínio público marítimo necessárias às atividades de extração de inertes, pesca e produção de energias renováveis.

78. No tocante à outorga dos demais usos privativos, e na medida em que a mesma corresponde ao exercício de poderes secundários, enquadra-se no âmbito dos poderes parcialmente delegados pelo Estado e está, portanto, sujeito ao exercício conjunto ou gestão partilhada.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

- 79.** Os n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA respeitam aos poderes parcialmente delegados pelo Estado, os quais se identificam, por via negativa (ou subsidiária), com aqueles que não são incompatíveis com a integração dos bens no domínio público marítimo (necessariamente estadual) e que não põem em causa a integralidade e a soberania do Estado, e também com aqueles que não correspondem ao licenciamento, no âmbito da utilização do domínio público marítimo do Estado, das atividades de extração de inertes, pesca e produção de energias renováveis.
- 80.** Embora a abertura constitua uma nota predicativa do conceito de gestão partilhada, a liberdade de conformação do legislador nesta matéria encontra-se sujeita a alguns vínculos, entre os quais se destaca o princípio da cooperação, emergente do artigo 229.º da CRP.
- 81.** Ainda assim, o artigo 8.º do EPARAA constitui um preceito auto-exequível, que não carece de uma definição, caso a caso, do conceito de gestão partilhada, no sentido de que a ausência de uma concretização legislativa não constitui fundamento suficiente para justificar que o Estado possa exercer, exclusiva e unilateralmente, os poderes sujeitos, nos termos do Estatuto, àquele *modus agendi*.
- 82.** O conceito de gestão partilhada afasta liminarmente situações em que o exercício de poderes secundários caiba, em exclusivo ou unilateralmente, a uma das entidades envolvidas, seja o Estado, seja as regiões autónomas.
- 83.** A gestão partilhada, pela intensidade que reveste, não se confunde com a colaboração devida entre entidades públicas no âmbito da gestão do domínio público, nem com os poderes de participação regional na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos, nem mesmo com a audição pelos órgãos de soberania dos órgãos de governo



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

regional quando estejam em causa questões respeitantes às Regiões Autónomas que integrem a competência dos primeiros¹⁵.

- 84.** O artigo 8.º do EPARAA introduz, como atrás se disse, um *plus* ou um aumento qualitativo do grau de participação (*lato sensu*) da Região Autónoma dos Açores na gestão partilhada que implicará uma participação co-constitutiva nos atos finais dirigidos à administração ou exploração das zonas marítimas, quer tais atuações revistam natureza geral e abstrata (incluindo os regulamentos e, mais especificamente os planos), quer assumam carácter individual e concreto.
- 85.** A forma como essa participação co-constitutiva se deverá concretizar encontra-se na discricionariedade do legislador ordinário, que poderá optar por várias soluções, entre um grau mínimo consubstanciado na emissão de pareceres vinculativos, e um grau máximo, correspondente a um procedimento de codecisão.

Nestes termos, Governo Regional dos Açores emite parecer desfavorável ao projeto de proposta de lei PL172/XXIII/2023, que visa proceder à segunda alteração à lei n.º 17/2014, de 10 de abril, alterada pela Lei n.º 1/2021, de 11 de janeiro, caso a mesma não seja objeto das alterações agora propostas, nos termos e com os fundamentos expostos na presente missiva.

¹⁵ Vide, nesta linha, Declaração de voto do Conselheiro JOÃO CAUPERS, anexa ao Acórdão n.º 136/2016, Processo n.º 521/15, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 62, de 30 de março de 2016, pág. 10761 e seg.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor do Centro de Consulta e Estudos Jurídicos da Presidência do
Governo Regional dos Açores

Carlos Pinto Lopes