



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito

O papel da Região Autónoma dos Açores na gestão do espaço marítimo nacional no âmbito regional: que futuro?

Álvaro Paiva Borges

Dissertação de Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialização em Direito Administrativo e Administração Pública

Orientadora:

Professora Doutora Ana Neves

2024

à minha família, em especial, aos meus pais.

*“Country roads, take me home
To the place I belong”*

John Denver

Índice

1. Introdução.....	8
2. O estatuto jurídico constitucional das Regiões Autónomas.....	11
3. O enquadramento jurídico do espaço marítimo nacional e o domínio público marítimo.....	19
3.1. A Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar: a relevância na determinação do espaço marítimo português.....	20
3.1.1. Águas interiores.....	21
3.1.2. Mar territorial.....	22
3.1.3. Zona Contígua.....	23
3.1.4. Zona Económica Exclusiva.....	24
3.1.5. Plataforma Continental.....	25
3.2. O domínio público marítimo: enquadramento constitucional.....	27
3.2.1 Intransferibilidade de bens de domínio público marítimo do Estado para as Regiões Autónomas.....	31
4. Ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional: papel das Regiões Autónomas.....	34
4.1. Gestão e ordenamento do espaço marítimo nacional: enquadramento europeu.....	35
4.2. Lei de Bases da Política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional.....	39
4.2.1. Proposta de Lei n°133/XII.....	39
4.2.2. Parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.....	40
4.2.3. Parecer do Governo Regional dos Açores.....	41
4.2.4. Propostas de Alteração dos grupos parlamentares da Assembleia da República: a participação das Regiões Autónomas.....	43
4.3. O pedido de fiscalização sucessiva: Acórdão n° 136/2016.....	44
4.3.1. Posicionamento do Governo Regional dos Açores.....	44
4.3.2. Posicionamento do Primeiro-ministro.....	46
4.3.3. A pronúncia do Tribunal Constitucional.....	47
4.3.4. Declarações de voto de vencido.....	51
4.4. Primeira alteração à LBOGEM.....	54

4.4.1.	Proposta de Lei nº 179/2019.....	54
4.4.2.	Discussão na Generalidade.....	55
4.4.3.	Lei nº1/2021, de 11 de janeiro.....	57
4.5.	O pedido de fiscalização sucessiva: Acórdão nº 484/2022.....	59
4.5.1.	A pronúncia do Tribunal Constitucional.....	60
4.5.2.	Declarações de voto de vencido.....	62
4.6.	Segunda alteração à LBOGEM.....	64
4.6.1.	Proposta de Lei nº 102/XV/I.....	64
4.6.2.	Parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.....	65
4.6.3.	Parecer do Governo Regional dos Açores.....	66
4.7.	O caso de Espanha.....	67
5.	A gestão conjunta ou partilhada do espaço marítimo nacional do Estado com a Região Autónoma dos Açores.....	71
5.1.	A rentabilização do domínio público.....	76
5.2.	Exercício de poderes sobre as zonas marítimas no EPARAA.....	81
5.3.	Modelos de gestão e de intervenção no espaço marítimo nacional adjacente à Região Autónoma dos Açores: perspetivas futuras.....	89
6.	Conclusões.....	99
	Bibliografia.....	102
	Referências doutrinárias	
	Jurisprudência	
	Documentos	

Lista de abreviaturas

ALRAA	Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma dos Açores
AR	Assembleia da República
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGRM	Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DLR	Decreto Legislativo Regional
DPM	Domínio Público Marítimo
DPR	Domínio Público Regional
EPARAA	Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores
RAA	Região Autónoma dos Açores
LBOGEM	Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional
PGR	Procuradoria-Geral da República
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal Constitucional
UE	União Europeia
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Resumo

A Região Autónoma dos Açores (RAA), sendo reconhecida pelo Direito da União Europeia como uma Região Ultraperiférica e identificada pela sua aspiração autonómica, tem uma característica ímpar e singular que a define: o mar que rodeia as 9 ilhas do arquipélago.

Esta característica coloca a questão de saber quais são ou devem ser os poderes de gestão da Região Autónoma dos Açores sobre o espaço marítimo nacional adjacente ao arquipélago.

Na dissertação, discute-se a problemática presente no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) onde se estatui que a Região Autónoma dos Açores tem o direito de exercer com o Estado poderes de gestão conjunta ou partilhada do espaço marítimo adjacente ao arquipélago. Analisa-se, igualmente, o regime legal, discutindo a sua conformidade com aquele.

Considera-se que o princípio da subsidiariedade é uma peça fundamental para que a RAA materialize a gestão conjunta ou partilhada com o Estado do domínio público marítimo em causa. Pretende-se demonstrar que a RAA pode exercer conjuntamente poderes com o Estado para que seja respeitado o regime autonómico insular previsto na Constituição.

Palavras-chave: Região Autónoma dos Açores, Domínio Público Marítimo, Gestão partilhada; Gestão Conjunta; Mar.

Abstract

The Autonomous Region of the Azores (RAA), recognized by European Union law as an Outermost Region, and identified by its autonomous aspiration has a unique and singular characteristic that defines it: the sea that surrounds the 9 islands of the archipelago.

This characteristic raise the question of what the management powers of the Autonomous Region of the Azores are or should be over the national maritime space adjacent to the archipelago.

The dissertation discusses the problem in the Political-Administrative Statute of the Autonomous Region of the Azores (EPARAA), which states that the Autonomous Region of the Azores has the right to exercise joint or shared management powers over the maritime space adjacent to the archipelago. The legal regime is also analyzed, discussing its conformity with it.

It is considered that the principle of subsidiarity is a fundamental element for the RAA to materialize the joint or shared management with the State of the maritime public domain in question. The aim is to demonstrate that the RAA can jointly exercise powers with the State in order to respect the autonomous island regime provided for in the Constitution.

Keywords: Autonomous Region of the Azores; Public Maritime Domain; Shared Management; Joint Management; Sea.

1. INTRODUÇÃO

Uma das grandes marcas e inovações que a atual Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) trouxe foi a previsão constitucional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.¹

A particularidade das questões culturais, sociais, geográficas e económicas do povo açoriano, conjugada na sua profunda insularidade, remonta às “*históricas aspirações autonomistas das populações insulares*”². Esta afirmação autonómica manifestou-se em 6 grandes períodos históricos^{3 4}.

Em primeiro lugar, encontra-se a “*fase de negação da autonomia*”⁵ - do descobrimento de todas as ilhas até fins do século XIX. Num segundo momento, temos a “*autonomia iniciada*”⁶ com o Decreto de 2 março de 1895⁷, que instituiu pela primeira vez a autonomia dos distritos dos Açores, onde em cada distrito haveria uma junta geral eleita diretamente pelos respetivos concelhos.⁸ Em terceiro lugar, a “*fase da autonomia frustrada*”⁹ com a Carta de Lei de 12 de junho de 1901¹⁰, na medida em que tinha um pendor mais centralizado, dado que o exercício da autonomia carecia, no essencial, de aprovação governamental, nomeadamente em matéria financeira. Em quarto lugar, a “*fase da autonomia inesperada*”¹¹ com o Decreto nº 15035, de 16 de fevereiro de 1928¹² - uma

¹ MEDEIROS, Rui; SILVA, Jorge Pereira da - *Estatuto político-administrativo da região autónoma dos Açores: anotado*. Principia, 1997, pp.11 ss.

² Artigo 225º nº1, *in fine*, da CRP.

³ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas: um contributo de Direito Constitucional Regional*, Edual, 2012, pp. 27 ss.

⁴ Para mais detalhes sobre a evolução histórica da organização político administrativa dos Açores, v. ISABEL JOÃO, Maria – *Ler história – Açores: peças para um mosaico*, Volume nº 31, 1996, pp.103-131, Disponível na internet in https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8335/1/MJ_Ler%20História_Identidade%20e%20Autonomia.pdf. [Consult. 21/03/2024].

⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas... Op. cit.* p.28.

⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas ... Op. cit.* p.28.

⁷ Disponível em <https://www.alra.pt/index.php/autonomia/autonomia2/215-2-de-marco-de-1895>

⁸ Cf. Artigo 1º do Decreto de 2 março de 1895. Para mais aprofundamento, OURIQUE, Arnaldo – *O Governo das ilhas portuguesas no final do século XX, Arquipélago*, 2ª Série, 2003, p.203. Disponível na internet in https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/388/1/Arnaldo_Ourique_p197-225.pdf. [Consult. 21/03/2024]

⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas... Op. cit.* p.29.

¹⁰ V.g., artigo 1.º, § 2 disponível in (https://purl.sgmf.gov.pt/OE-1901/1/OE-1901_item1/index.html).

¹¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas... Op. cit.* p.29.

¹² Cf. Artigos 10 ss. Disponível in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1928/02/03900/03350339.pdf>. [Consult. 21/03/2024].

vez que aumentava os poderes autonómicos e os meios financeiros dos dois distritos açorianos e, conseqüentemente, das juntas gerais - e o Decreto nº 15805, de 31 de julho de 1928¹³, de acordo com o qual transferia novas competências para as juntas gerais, mas sem a componente financeira. Em quinto lugar, na Constituição de 1933, foi introduzido o termo de ilhas adjacentes.¹⁴ Por fim, a consolidação da autonomia regional com a aprovação da Constituição de 1976 e a aprovação dos seus Estatutos Políticos Administrativos. O artigo 225º, nº1, da CRP consagra um regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamentando-se nos seus condicionalismos geográficos, económicos e sociais.^{15 16}

É indiscutível que o mar tem uma grande importância para Portugal, dado que tem uma linha de costa de 2.500 Km, contando com uma das maiores zonas económicas exclusivas do mundo, que se estende por 1,7 milhões de km². O espaço marítimo português na sua totalidade constitui 48% das águas marinhas sob jurisdição dos Estados-membros da União Europeia (UE)¹⁷. Acresce referir a importância da plataforma continental que se estende até às 200 milhas náuticas, decorrendo junto das Nações Unidas o pedido de delimitação que poderá aumentar para 4.100.000 km² a área abrangida pelos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado Português¹⁸. O regime nacional de ordenamento e gestão do espaço marítimo¹⁹ tem presente o Estatuto político-administrativo das regiões autónomas e a importância da participação destas na referida gestão.²⁰ Esta importância é tanto mais significativa se se tiver em conta os objetivos daquele regime. Entre outros, procura a “promoção da exploração económica sustentável

¹³ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/decreto/15805-588196>. [Consult. 21/03/2024].

¹⁴ Cf. Artigo 124º do artigo §2 da Constituição Portuguesa de 1933.

¹⁵ Expressão utilizada no artigo 227º, nº1 do texto originário da Constituição, aprovada em 2 de abril de 1976

¹⁶ AMARAL, Maria Lúcia, “*Questões regionais e jurisprudência constitucional: para o estudo de uma actividade conformadora do Tribunal Constitucional*”, in: Estudos em memória do Professor Doutor João de Castro Mendes, Lisboa: Lex, 1995, pp. 524 ss.

¹⁷ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021 que aprova a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030], disponível in <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-para-o-mar-2021-2030>. [Consult. 21/03/2024].

¹⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021 que aprova a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, disponível na Internet in https://www.dgpm.mm.gov.pt/files/ugd/eb00d2_69ba72534a2840c0895ca5483d13df30.pdf. [Consult. 21/03/2024].

¹⁹ Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM) – Lei nº 17/2014, de 10 de abril e o Decreto-Lei nº 38/2015, de 12 de março – diploma que desenvolve a Lei 17/2014, de 10 de abril.

²⁰ Artigo 8.º, n.º 2, e artigo 12.º, n.º 2, alínea b) da LBOGEM.

e racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, garantindo a compatibilidade e a sustentabilidade dos diversos usos e das atividades nele desenvolvidos, atendendo à responsabilidade inter e intrageracional na utilização do espaço marítimo nacional e visando a criação de emprego”.²¹

O Estatuto Político Administrativo da RAA (EPARAA) revela idêntica preocupação ao afirmar que deve existir uma gestão partilhada ou conjunta com o Estado no respeitante às zonas marítimas adjacentes ao arquipélago.²² No entanto, da jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) resulta uma compressão ou “esvaziamento” desta, com fundamento em razões de unidade do Estado e do exercício de funções de soberania, como se verá. A compreensão é controversa como mostram os votos divergentes apostos nos respetivos acórdãos.

Na presente dissertação pretende-se analisar os termos desta controvérsia e discutir o alcance de uma tal gestão do ponto de vista dos interesses autonómicos e nacionais.

Para tanto, em primeiro lugar, será feito o enquadramento constitucional do Estatuto das regiões autónomas. Em segundo lugar, o espaço marítimo nacional e o domínio público marítimo serão analisados e, bem assim, os poderes de gestão correspondentes.

E por fim, indagar-se-á sobre os termos da gestão partilhada ou conjunta da RAA com o Estado no espaço marítimo nacional na área adjacente à Região, tendo presente a discussão doutrinária e jurisprudencial na matéria e a necessidade de salvaguarda da autonomia político-administrativa da Região Autónoma dos Açores.

²¹ Cf. Artigo 4.º, nº1 da LBOGEM.

²² Artigo 8.º do EPARAA.

2. O ESTATUTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

A República Portuguesa é um Estado unitário (artigo 6º da Constituição), ou mais concretamente um Estado unitário regional (parcial)²³ politicamente descentralizado, *embora seja um Estado regional parcial*²⁴, por compreender no seu território as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.²⁵

O Estado unitário (centralizado ou descentralizado) compreende sempre a singularidade da existência de poder soberano que emana da vontade popular, com a existência de um ordenamento jurídico e a configuração de sistemas e funções do Estado. O facto de existir duas regiões autónomas “*não retira, (...) o carácter unitário ao Estado; nesse caso, há um Estado politicamente descentralizado (Estado unitário, parcial ou integralmente regional)*”.²⁶ O contraste entre Estados com regiões autónomas e os Estados federais, como é o caso dos Estados Unidos da América, é que os últimos, ao contrário dos primeiros, pressupõem um poder constituinte originário dos respetivos Estados federados, por outras palavras, na maior parte das vezes, num Estado federal são os Estados federados que originam o Estado federal. Num Estado unitário com regiões autónomas, é o Estado que as cria, dotando-as de poderes legislativos.^{27 28}

A doutrina portuguesa diverge quanto ao entendimento da forma unitária do Estado Português. Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que Portugal não é um Estado Regional.²⁹ António de Sousa Franco e Jorge Bacelar Gouveia entendem que

²³ MIRANDA, Jorge - *A autonomia legislativa das regiões autónomas após a Revisão constitucional de 2004*, Scientia Iuridica, Tomo LIV, nº 302, 2005, p.202; No mesmo sentido, GONÇALVES, José Renato – Regionalismo político e desenvolvimento – nos 33 anos das Regiões Autónomas portuguesas in Separata de Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, 2010, p.530.

²⁴ MIRANDA, Jorge - *A autonomia legislativa das regiões autónomas...*Op. Cit. p. 209.

²⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, Universidade Católica Editora, 2018, pp.104 ss.

²⁶ MIRANDA, Jorge - *A autonomia legislativa das regiões autónomas...*Op. Cit. p. 209.

²⁷ MIRANDA, Jorge - *A autonomia legislativa das regiões autónomas...*Op. Cit. pp. 10 ss.

²⁸ SILVA, Manuel Carlos – *Nação e Estado. Entre o Global e o Local*, Edições Afrontamento, 2006, p.114.

²⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra Almedina, 2002, p.357; CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 1993, anotação ao artigo 6º.

Portugal é um Estado Regional.³⁰ Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa afirmam que Portugal é um Estado unitário regional, embora parcial.³¹ Portugal deixou de ser um Estado centralizado com a aprovação da Constituição portuguesa de 1976. Como observa Jorge Miranda, a “*consideração da democracia como democracia centralizada, particularmente no âmbito da descentralização territorial*” constitui “*um dos aspectos mais inovadores da Constituição Portuguesa*”.³²

A autonomia das regiões autónomas esteve presente na Constituição originária como limite material da revisão constitucional e perdura até aos dias de hoje.³³ Este facto demonstra a relevância que o legislador quis preservar até aos nossos dias com a “blindagem constitucional” do princípio da autonomia regional, algo que será determinante para indagar o papel que a RAA pode ter no espaço marítimo adjacente ao arquipélago. Assim, e pela primeira vez na história de Portugal, o Estado conferiu poderes substancialmente políticos a órgãos regionais, cujos titulares representam democraticamente as populações insulares.³⁴ As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (artigo 5.º da Constituição) são pessoas coletivas públicas de direito público, com Estatutos Político-Administrativos e órgãos de governo próprios (artigo 6.º). As regiões autónomas promovem a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e defendem os interesses regionais (artigo 225.º nº3). Embora o Estado seja unitário regional (parcial), as regiões autónomas possuem autonomia político-administrativa, sem afetar a soberania nacional (artigo 225.º nº3).³⁵

Os órgãos de governo próprios das regiões autónomas são a Assembleia Legislativa e o Governo Regional (artigo 231.º, n.º 1). As Assembleias Legislativas são eleitas por sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da

³⁰ SOUSA FRANCO, António L. de – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra Almedina, 1988, p.200; GOUVEIA, Jorge Bacelar – *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas...Op. Cit.* p.21; GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Manual de Direito Constitucional*, II, 5ª Edição, Coimbra, 2013, p.870.

³¹ MIRANDA, Jorge - *A autonomia legislativa das regiões autónomas...Op. cit.* p.202; REBELO DE SOUSA, Marcelo – *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lex, Lisboa, 2000, p.53.

³² MIRANDA, Jorge, *A autonomia legislativa das regiões autónomas...Op. cit.* p.202.

³³ Cf. Art. 290º alínea p) da CRP originária; atualmente presente no art. 288º alínea o).

³⁴ MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra Editora, 2010, p.296; GONÇALVES, José Renato – *Regionalismo político e desenvolvimento* – nos 33 anos das Regiões Autónomas portuguesas in *Separata de Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, 2010, p.527.

³⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra Almedina, 2015, pp. 551 ss.

representação proporcional (n.º 2). O Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da Região Autónoma, e o seu presidente do governo é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais (n.º 3). O artigo 230.º, n.º 1, estabelece que é nomeado pelo Presidente da República um Representante da República para cada Região Autónoma e igualmente exonerado pelo Chefe de Estado, ouvido o governo. A autonomia regional é exercida em conformidade com a Constituição e os Estatutos político-administrativos (artigo 228.º n.º1). Os Estatutos são aprovados por uma lei emanada da Assembleia da República (AR), após iniciativa legislativa das Assembleias Legislativas das regiões autónomas (artigo 226.º n.º1).³⁶

As competências das regiões autónomas estão definidas na Constituição e nos Estatutos. De acordo com o artigo 227.º da Constituição, as regiões autónomas têm o poder de: (i) aprovar atos legislativos sob a forma de decretos legislativos regionais, que não estejam reservados aos órgãos de soberania e que incidam sobre matérias estatuídas no EPARAA (alíneas a) a c) e (artigo 112.º n.º4); (ii) aprovar regulamentos sobre legislação nacional e regional (alínea d); (iii) exercer poder executivo próprio (alínea g); (iv) exercer poder tributário próprio (alínea i); (v) criar e extinguir autarquias locais e exercer tutela sobre as mesmas (alíneas l e m); (vi) definir atos ilícitos de mera ordenação social e respetivas sanções (alínea q).³⁷

Nas regiões autónomas, o poder legislativo pertence exclusivamente às Assembleias Legislativas Regionais. Existe uma reserva de competência legislativa que se alicerça nas idiossincrasias regionais e dá substância à autonomia regional refletida no Estatuto Político Administrativo. É a própria CRP que ao admitir e legitimar a autonomia regional reforça o imperativo que essa autonomia própria das regiões autónomas não afeta a integridade da soberania do Estado.^{38 39} A Constituição portuguesa ao consubstanciar o princípio autonómico onde refere no artigo 6º n.º1 da CRP que “[o] Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios

³⁶ MAURÍCIO, Artur - *A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional* In: Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, 2003, pp.625-657.

³⁷ Cf. <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/regioes-autonomas> [Consultado a 23/05/2024].

³⁸ Cf. Art.225º n.º3, primeira parte.

³⁹ No mesmo sentido, MARTINS, Ana Maria Guerra – *A participação das Regiões Autónomas nos assuntos da República*, Almedina, 2012, p.27.

da subsidiariedade (...)” estabelece ao mesmo tempo objetivos e limites da autonomia regional.

Nos termos constitucionais, configura-se que “[o]s arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”.⁴⁰ A Constituição dotou as regiões autónomas de poder estatutário com a aprovação dos Estatutos Político Administrativos dos Açores e da Madeira através da Assembleia da República, órgão com legitimidade para tal aprovação.⁴¹ Sendo que este órgão tem autonomia decisória para tal aprovação, cabendo à “(..) Assembleia da República, no âmbito da sua competência política e legislativa, aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, e respectivas alterações [art.º 161, alínea b), da Constituição], o certo é que o poder de impulso dessa iniciativa legislativa não reside nela, mas nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas”.⁴²

Além disso, importa verificar quais os limites de intervenção que a Assembleia da República dispõe com a sua autonomia decisória para introduzir alterações aos projetos de revisão dos Estatutos Político-Administrativos enviados pelos parlamentos regionais. Questão levantada pelo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, aquando da 3ª revisão do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), sobre o qual disponha no artigo 140º n.º2 do EPARAA que “[o]s poderes de revisão do Estatuto pela Assembleia da República estão limitados às normas estatutárias sobre as quais incida a iniciativa da Assembleia Legislativa e às matérias correlacionadas”, aliás, tal norma, foi criticada pelo Presidente da República, após a AR confirmar o veto do Chefe de Estado, a tal ponto afirmado que “a qualidade da nossa democracia sofreu um sério revés”.⁴³ Mais tarde, tal norma estatutária foi declarada inconstitucional pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/2009, na medida em que uma norma de direito ordinário não pode determinar o seu próprio nível de rigidez ou imperatividade quando este decorre de uma norma constitucional. O Tribunal Constitucional assinalou já então

⁴⁰ Cf. Art. 6º n.º2 da CRP.

⁴¹ Cf. Arts. 161º alínea b) e 226º da CRP.

⁴² Cf. Ponto 7. Alínea f) do Acórdão 403/2009 do TC disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090403.html> [Consultado a 23/05/2024].

⁴³ Cf. A declaração de Aníbal Cavaco Silva a 29 de dezembro de 2008 em <https://anibalcavacosilva.arquivo.presidencia.pt/?idc=22&idi=23403> [Consultado a 23/05/2024].

existir *divergências sobre o limite dos poderes de revisão dos Estatutos e das respectivas alterações por parte da Assembleia da República.*⁴⁴

A questão problemática sobre os limites à revisão dos Estatutos levanta querelas doutrinárias. Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que AR *“não pode fazer alterações em áreas não envolvidas nas propostas de alteração da assembleia [legislativa] regional. Contra isto pode argumentar-se que isso constituiria uma limitação severa da liberdade legislativa e um congelamento inadequado do estatuto. Mas, sendo certo que a AR não pode proceder a nenhuma proposta de revisão sem iniciativa regional, não se compreenderia que aproveitasse uma proposta de revisão de um aspecto menor para proceder a uma revisão geral do estatuto contra a vontade da região; em segundo lugar, a AR pode sempre condicionar a aprovação de uma revisão à proposta de revisão de outras matérias; finalmente o estatuto pode sempre ser superado por via de revisão constitucional”.*⁴⁵

Do outro lado, Jorge Miranda e Rui Medeiros com uma posição oposta. Defendem os autores que não podemos esquecer que o princípio geral que vigora no nosso ordenamento jurídico *“é o de que as situações de iniciativa reservada a certos órgãos respeitam apenas à iniciativa originária, pois o essencial se encontra nesta, a colaboração de vários órgãos e sujeitos de acção parlamentar no aperfeiçoamento do texto originário pode revelar-se muito útil e a própria ideia de racionalidade ligada ao debate parlamentar justifica uma tal solução [...] como está bem evidenciado(...) [no] Regimento da Assembleia da República, as chamadas propostas de alteração podem ter a natureza, não apenas de propostas de emenda (propostas que, conservando todo ou parte do texto em discussão, restrinjam, ampliem ou modifiquem o seu sentido) e de eliminação (propostas que se destinem a suprimir a disposição em discussão), mas também de propostas de substituição (propostas que contenham disposição diversa daquela que tenha sido apresentada) e de aditamento (propostas que, conservando o texto primitivo e o seu sentido, contenham a adição de matéria nova).”*⁴⁶

⁴⁴ Cf. Ponto F) do Acórdão nº 403/2009 do TC.

⁴⁵ CANOTILHO, J.J GOMES; MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa...Op. Cit*, p. 847.

⁴⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, p.289.

Pode-se considerar que estes autores estariam a dar um “cheque em branco” à AR com poderes de alteração ilimitadas, o que seria uma ofensa ao preceito constitucional, onde cabe apenas às Assembleias Legislativas Regionais o princípio de reserva de iniciativa prevista no artigo 226º da Lei fundamental. Estes autores, afirmam que, “[n]ão significa isto que a Assembleia da República possa desfigurar os projectos de revisão dos estatutos político-administrativos enviados pelos parlamentos regionais, introduzindo alterações substanciais nos projectos apresentados. Não se trata, portanto, de sustentar que “a Assembleia da República goza de um poder irrestrito de livre conformação do projecto de estatuto das Regiões Autónomas [...] pelo menos nas suas dimensões essenciais, a Assembleia da República não pode introduzir alterações ao projecto de um estatuto manifestamente rejeitadas por uma determinada região autónoma”.⁴⁷ Por outras palavras, os autores defendem que o legislador pode introduzir livremente as alterações que bem entende, desde que não ofenda os conteúdos substanciais ou nucleares do projeto elaborado pelos parlamentos regionais. Tal seria, uma violação à Constituição e à própria autonomia regional, pois aquilo que se pretende defender com a consagração da iniciativa que cabe única e exclusivamente às regiões autónomas, é uma reserva de impulso, que não deve ser arbitrariamente alterada, desconfigurando o sentido inicial do projeto apresentado, quer parcialmente quer na sua totalidade.⁴⁸

A matéria estatutária é aquela que está relacionada com os poderes das regiões autónomas, e nas palavras de Paulo Gouveia corresponde “a explicitar o sistema de órgãos de governo próprio, incluindo o estatuto dos respectivos titulares, a organização fundamental das Regiões e a delimitação destas relativamente a outras pessoas colectivas da mesma natureza”⁴⁹ Em súpula, cabe aos respetivos Estatutos definir as matérias de âmbito regional, conforme a Constituição. Na esteira do mesmo autor “[o]s Estatutos das Regiões são leis (...) ordinárias de valor reforçado (v. artigos 112º -3, 166º-2, 168º-6, 280º-2-b)-c)-d)-2-g) da Constituição), de vinculação subjectiva plural e de vinculação legislativa genérica, mas com liberdade de densificação limitada pelo respectivo objecto próprio. Vinculam todos os sujeitos de direito e de toda a restante legislação ordinária, o seu conteúdo pode ser mais ou menos pormenorizado, tendo apenas como limite a

⁴⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III... Op. Cit. p.290 ss.

⁴⁸ MORAIS, Carlos Blanco de – *A autonomia legislativa regional*, Lisboa, 1993, pp. 214 e 215.

⁴⁹ GOUVEIA, Paulo - *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2003, pp.14 ss.

função de um estatuto político-administrativo".⁵⁰ Como sublinhado, o Estatuto jurídico constitucional das regiões autónomas é um marco particular no sistema constitucional português⁵¹, atendendo à promoção e defesa dos interesses regionais⁵², não podendo interferir em casos que dizem respeito apenas aos órgãos de soberania, sob pena de estar a extravasar aquilo que está circunscrito na sua autonomia regional.⁵³ Ana Guerra Martins expõe três grandes limites da autonomia regional.⁵⁴

Em primeiro lugar, o limite territorial, ou nas palavras do Tribunal Constitucional “[a]s regiões [autónomas] são entidades jurídicas territoriais, dentro do Estado, têm no seu território o limite dos seus poderes. «A colectividade que lhes serve de substrato pessoal é o conjunto dos cidadãos residentes...»”⁵⁵. Esta ideia é corroborada pelo artigo 227º nº1 da CRP que afirma que “as regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais”, impedindo a interferência em questões que possam ser da exclusividade do Estado. A autonomia regional e consequentemente os poderes que estão inerentes aos órgãos de governo próprios estão limitados e circunscritos ao território das regiões reconhecida na Constituição e nos Estatutos-Político Administrativos dos Açores e da Madeira. Aliás, a aprovação e alteração dos Estatutos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas são da inteira competência legislativa da Assembleia da República⁵⁶, dando coerência ao sentido de a República Portuguesa ser um Estado unitário, não dispondo as regiões autónomas de uma auto-organização funcional e legislativa de aprovação dos seus próprios Estatutos-Político Administrativos.

Em segundo lugar, proíbe-se a afetação da integridade e soberania do Estado, que deve ser articulado com artigo 6º da CRP que fala-nos de um Estado unitário e

⁵⁰ GOUVEIA, Paulo - *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2003, p.18.

⁵¹ FERREIRA, Eduardo Paz - *Domínio Público e Privado da Região*, in *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, Angra do Heroísmo, 1987, agora in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, Lex, 1997, p. 71.

⁵² GONÇALVES, José Renato, *Op. cit.* p.527.

⁵³ MEDEIROS, Rui; ROCHA, Armando - *Uma revisão não consumada: a revisão constitucional de 2004 e a tentativa fracassada de alargamento da competência legislativa regional*, In: *Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2011, p.316.

⁵⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. cit.* p.28.

⁵⁵ Cf. Ponto 3.1 do Acórdão nº 1/91 do TC, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910001.html> [Consultado a 20/05/2024].

⁵⁶ Cf. Art. 161º alínea b) e 165º alínea j) da CRP.

indivisível⁵⁷. Em terceiro lugar, e no seguimento da posição da mesma autora, a autonomia regional deve respeitar a Constituição portuguesa e ser exercida conforme as normas e princípios constitucionais, não devendo colocar em causa o Estado português⁵⁸. A concretização desta linha diz respeito, por exemplo, à iniciativa legislativa consagrada no artigo 167º nº1 da CRP. Diz-nos este preceito constitucional que as Assembleias Legislativas das regiões autónomas só podem apresentar iniciativas legislativas “[respeitantes] às regiões autónomas”. Jorge Miranda refere a propósito desta questão que “se trata de uma reserva de competência de matérias essencialmente de âmbito regional, e não de matérias de âmbito nacional”⁵⁹.

A Constituição atribui ainda poderes às regiões autónomas no respeitante ao acompanhamento do Estado na cena internacional, ainda que muito limitado e condicionado pelos órgãos de soberania, em matéria de política externa. Assim sendo, estas podem “participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes”, e ainda “estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional (...)”⁶⁰. O poder aqui atribuído às regiões autónomas de participar nas negociações e nos tratados internacionais em assuntos que lhe digam respeito não vai no sentido de reconhecer às regiões um *treaty making power*, pelo contrário, é apenas uma forma de participação consultiva, sob pena de colidir com áreas estritamente reservadas ao Estado português. Em suma, e nas palavras de Rui Ramos esta mera participação concretiza-se muitas vezes numa “representação efectiva dentro da delegação nacional que negociará o tratado ou acordo, bem como nas comissões de execução ou fiscalização respectivas”⁶¹

Os povos das ilhas conseguiram legitimamente o poder autonómico que a Constituição de 1976 veio conferir a estas terras insulares, em especial, com os seus Estatutos Político-Administrativos. Eduardo Paz Ferreira refere que “uma das mais significativas consequências da democracia política foi o processo de criação das

⁵⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. cit.* p.28.

⁵⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. cit.* p.29.

⁵⁹ MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Op. Cit. p.318.

⁶⁰ Cf. Art. 227º nº1 alínea t) e u) da CRP.

⁶¹ RAMOS, Rui – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito*, Coimbra Editora, 1996, p.203

Regiões Autónomas”.⁶² Note-se que a gestão conjunta ou partilhada do mar adjacente à RAA com o Estado Português presente no EPARAA é uma evidência clara de um marco autonómico, no entanto, envolvida de uma enorme complexidade, em especial, no que respeita ao espaço marítimo nacional e o DPM.

3. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL E O DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO

Para que se entenda o relevo jurídico do espaço marítimo nacional e, em especial, o domínio público marítimo, é necessário fazer uma breve abordagem a aspetos que incidam no Direito Internacional do Mar relevantes para o regime de gestão do espaço marítimo.

Até ao final da 2ª Guerra Mundial os poderes que os Estados costeiros detinham sobre o seu mar adjacente eram muito limitados e circunscritos. O princípio da liberdade dos mares era a regra costumeira que vigorava.^{63 64} Esse princípio aplicava-se diretamente no que concerne à navegação marítima, acesso ao espaço marítimo e correspondente aproveitamento do mar. Os poderes dos Estados eram muito restritos e pouca ou nenhuma era a jurisdição existente no mar. Existiu a necessidade forçosa de uma consensualização e articulação entre os Estados no respeitante ao território marítimo, nomeadamente, com as embarcações que circulavam nos diversos espaços marítimos e que cruzavam o mar territorial, naquilo que era o princípio vigente naquela época do *mar liberum*. Para isso, surgiram convenções internacionais no sentido de regular o Direito marítimo internacional, com especial enfoque para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, que se verá adiante.

⁶² FERREIRA, Eduardo Paz, *Op. cit.* p. 71.

⁶³ Cf. PESSOA, Duarte Franco Rainha do Amaral – *Os limites da liberdade de navegação no alto mar*, p.5, Disponível na internet in <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/39657/1/Os%20limites%20da%20liberdade%20de%20navega%20no%20alto%20mar%20.%20Ten%20Duarte%20Pessoa.pdf>; [Consult. 31/05/2024].

⁶⁴ BASTOS, Fernando Loureiro– *O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados costeiros - Direito administrativo do mar / coordenação de Rui Guerra da Fonseca*, [e] Miguel Assis Raimundo; Coimbra Almedina, 2016. - p. 15.

3.1. A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR: A RELEVÂNCIA NA DETERMINAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO PORTUGUÊS

Tendo por base a Convenção sobre o mar territorial e a zona contígua, aprovada na 1.^a Conferência de Direito do Mar, realizada em Genebra, Suíça, em 1958⁶⁵, e assinado em 28 de outubro do respetivo ano, Fernando Loureiro Bastos⁶⁶, aponta quatro grandes poderes que os Estados detinham até ao surgimento da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM):

- (i) A existência de poderes de soberania do Estado que se estendia, para além do seu território e das suas águas interiores, a uma zona de mar adjacente às suas costas, designada como mar territorial;⁶⁷
- (ii) Limitação nos poderes dos Estados costeiros em resultado do direito de passagem inofensiva, onde era explícito que um Estado ribeirinho não devia impedir a passagem inofensiva através do mar territorial, bem como era obrigado a dar conveniente publicidade a quaisquer perigos para a navegação dentro do seu mar territorial, desde que tenha conhecimento;⁶⁸
- (iii) Poder de fiscalização sobre a zona contígua, para prevenir infrações de políticas aduaneiras, fiscais, sanitárias ou de emigração sobre o território ou no mar territorial dos Estados costeiros;⁶⁹
- (iv) Poderes de exploração de recursos naturais na Plataforma continental ao abrigo da Convenção de Genebra de 1958.⁷⁰

O cenário do Direito Internacional do Mar, nomeadamente os poderes dos Estados costeiros que detêm nos espaços marítimos vai ser transformado com a introdução na ordem jurídica da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, ratificado pelo Estado Português em 03 de novembro de 1997. A CNUDM assinado em

⁶⁵ Disponível in [Convenção sobre o mar territorial e a zona contígua](#) [Consult. 04/06/2024].

⁶⁶ BASTOS, Fernando Loureiro – *O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados costeiros...* *Op. Cit.* p. 18.

⁶⁷ Cf. Artigo 1º nº1 da Convenção de Genebra de 1958.

⁶⁸ Cf. Artigos 14º a 23º da Convenção de Genebra de 1958.

⁶⁹ Cf. Artigo 24º da Convenção de Genebra de 1958.

⁷⁰ Cf. CAMPOS, Aldino Santos de – *A delimitação das plataformas continentais*, Revista Negócios Estrangeiros nº22, Edição Digital, julho de 2022, p.93. Disponível em [RNegociosEstrangeiros 7 A delimitação das plata.pdf \(mne.gov.pt\)](#) [Consult. 04/06/2024].

Montego Bay, na Jamaica corresponde atualmente ao instrumento jurídico internacional de maior referência do mar contemporâneo.^{71 72 73}

A CNUDM afirma que a soberania do Estado costeiro se estende além do seu território e das suas águas interiores.⁷⁴ Esta Convenção indica-nos quais os poderes e direitos jurisdicionais que cada Estado pode exercer nos espaços marítimos, não apontando qualquer matéria respeitante ao domínio público.⁷⁵

Com isto, e como contempla a CNUDM, os poderes atuais dos Estados costeiros dividem-se em cinco grandes áreas: (i) Águas interiores; (ii) Mar territorial; (iii) Zona contígua; (iv) Zona Económica Exclusiva; (v) Plataforma Continental.

3.1.1 ÁGUAS INTERIORES

Quanto às águas interiores dos Estados Costeiros, a CNUDM reduziu ao mínimo as suas referências. A soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores.⁷⁶ Assim sendo, “*as águas situadas no interior da linha de base do mar territorial fazem parte das águas interiores do Estado*”⁷⁷ e “*são aqueles espaços aquáticos situados integradamente dentro de um território de um Estado (lagos, mares, rios, baías, portos, canais, etc.), (...) onde o Estado exerce a sua plena soberania com o mesmo alcance*”.⁷⁸

⁷¹ NEVES COELHO, Paulo – *A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, O futuro do oceano global*, 2020, pp. 11-35. Disponível na internet in https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri66/RI_66_art02_PNC.pdf [Consult. 22/03/2024].

⁷² Em Portugal, a CNUDM e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção foram aprovados para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, 14 de outubro, e ratificados pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de outubro.

⁷³ Disponível in [eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623\(01\)&from=EL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623(01)&from=EL) [Consult. 22/03/2024].

⁷⁴ Art. 2º nº1 da CNUDM.

⁷⁵ FONSECA, Rui Guerra da; OTERO, Paulo (Coord.) - *Comentário à Constituição Portuguesa*, Volume II, Almedina, 2008, p.331.

⁷⁶ Artº 2º nº1, primeira parte da CNUDM.

⁷⁷ Artº 8º nº1 da CNUDM.

⁷⁸ PUENTE, Ana Mª Ovejero – *Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos*, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 21, janeiro-abril, 2004, p.166, disponível in <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/708/763/941> [Consult. 04/06/2024].

Desta forma, e segundo a Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), as águas interiores marítimas portuguesas são de 6508 km² no Continente, 6082 km² no arquipélago dos Açores e 825 km² no arquipélago da Madeira, e corresponde às massas de água que se encontram localizadas entre a linha de base reta e a linha de costa, para fora das embocaduras dos rios e rias.^{79 80} Note-se que o estatuto das águas interiores é o equivalente aos poderes soberanos que um Estado exerce sobre o seu território terrestre,⁸¹ ou seja, *idênticos* [poderes] *na substância e na extensão àqueles que lhe pertencem relativamente à terra firme*’.⁸²

3.1.2 MAR TERRITORIAL

No que concerne ao mar territorial do Estado costeiro - este se distende até a um limite máximo de 12 milhas marítimas⁸³ sendo que as águas situadas no interior da linha de base do mar territorial fazem parte das águas interiores do Estado.⁸⁴ A largura do mar territorial estende-se até às 12 milhas náuticas do ponto mais próximo da linha de base⁸⁵. No mar territorial, geralmente os Estados costeiros gozam de poderes de soberania plenos, executando-se nos casos aplicáveis à passagem inofensiva pelo mar territorial, onde os navios de qualquer Estado, costeiro ou sem litoral, gozam do direito de passagem inofensiva pelo mar territorial.^{86 87} A passagem inofensiva pelo mar territorial, direito reconhecido aos navios de qualquer Estado implica que estas embarcações atravessam esse mar sem transpor as águas interiores, nem fazer escala num ancoradouro ou instalação portuária situada fora das águas interiores. A passagem dos navios deverá ser rápida e contínua, e compreende o parar e o fundear, em situações excecionais estipuladas na Convenção, em caso algum, a passagem inofensiva não deverá atentar contra a paz, segurança e boa ordem social do Estado costeiro.⁸⁸

⁷⁹ Cf. Artº 8º nº2 da CNUDM.

⁸⁰ Cf. In *Zonas Marítimas sob Jurisdição e ou Soberania Nacional - DGRM* [Consult. 04/06/2024].

⁸¹ BASTOS, Fernando Loureiro – *O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados costeiros...* Op. Cit. p. 19.

⁸² MARQUES GUEDES, Armando M – *Direito do Mar*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 1998, p.96.

⁸³ Art. 3º da CNUDM; PUENTE, Ana Mª Ovejero, Op.cit. p.167.

⁸⁴ Art. 8º nº1 da CNUDM.

⁸⁵ Cf. Artigo 6º da Lei nº34/2006, de 28 de julho.

⁸⁶ Art. 2º nº1 e 17º da CNUDM.

⁸⁷ Cf. COELHO, Paulo Neves – *A água desafiando a Soberania, comunicação apresentada ao Seminário Internacional...* Op. Cit. p.5.

⁸⁸ Artigos 18º e 19º nº1 da CNUDM; MARQUES GUEDES, Armando M, Op. cit. p.115; BASTOS, Fernando Loureiro – *O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados...* Op. Cit. pp.20 ss.

Assim, da CNUDM extrai-se que no mar territorial os Estados Costeiros têm atribuições/poderes delimitados, nomeadamente:⁸⁹

- (i) Segurança e defesa nacional, quando existe uma ameaça ou uso da força contra a soberania, a integridade territorial ou independência política do Estado costeiro ou outra violação que inflige o Direito Internacional;
- (ii) Qualquer exercício ou manobras com armas de qualquer tipo;
- (iii) Lançamento, pouso, ou recebimento a bordo de qualquer aeronave ou de qualquer dispositivo militar;
- (iv) Embarque ou desembarque de qualquer produto, moeda ou pessoa com violação das leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários do Estado Costeiro;
- (v) Reprimir quaisquer atos intencionais e graves que atentem contra a poluição, ou atividades de pesca;
- (vi) A realização de atividades de investigação ou de levantamentos hidrográficos.

Desta feita, os poderes do Estado Costeiro não são exercidos só sobre o mar territorial, mas igualmente sob o espaço aéreo nacional suprajacente, bem como ao leito e o subsolo deste mar, de igual modo detêm o poder de regular as matérias que digam respeito ao tráfego marítimo e aéreo que nele cursam.^{90 91}

A dimensão correspondente à área do mar territorial do território nacional, é de cerca de 50.957 km², dos quais 16.460 km² correspondem à parcela do continente português, 23.663 km² à parcela do arquipélago dos Açores e 10.834 km² à parcela do arquipélago da Madeira.⁹²

3.1.3 ZONA CONTÍGUA

Em relação à Zona Contígua, esta não pode estender-se além das 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar

⁸⁹ Art. 19º da CNUDM.

⁹⁰ Art. 21º nº1 da CNUDM; COELHO, Paulo Neves, *Op. cit.*p.5.

⁹¹ GRAÇA, Pedro Borges; PACHECO, Miguel Bessa (Coord.) [et al.] - *O Mar no futuro de Portugal*, Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, 2014. ISBN – 978-989-98982-0-2. p.27.

⁹² Cf. In Zonas Marítimas sob Jurisdição e ou Soberania Nacional - DGRM [Consult. 05/06/2024].

territorial.⁹³ Portugal adotou pelo limite máximo das 24 milhas marítimas que a Convenção permite.⁹⁴ A zona contígua “*é um espaço de alto mar relativamente ao qual o Estado costeiro pode exercer os poderes consagrados (...) em conjugação com os poderes especificamente previstos para a zona económica exclusiva e para a plataforma continental*”.⁹⁵ Em articulação com o prescrito na Convenção, extraímos que para além dos poderes que pode exercer entre as 12 e 24 milhas marítimas, o Estado costeiro tem faculdades para prevenir e reprimir infrações que violem leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários no seu território ou no mar territorial.⁹⁶ Alguma doutrina tem entendido que na zona contígua o Estado costeiro já não dispõe de verdadeiros poderes de soberania, mas apenas de “jurisdição”.⁹⁷

Rui Guerra da Fonseca refere a este propósito que “*os poderes de fiscalização de que o Estado dispõe na zona contígua são em todo o caso poderes de natureza administrativa*”.⁹⁸ Na mesma senda, o Tribunal Constitucional pronunciou-se ao afirmar que a Zona Contígua é “*uma zona marítima em que o Estado não dispõe de soberania, mas apenas poderes de jurisdição e fiscalização destinados a evitar e reprimir as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários que sejam praticadas no seu território ou mar territorial*”.⁹⁹

3.1.4 ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

No que concerne à Zona Económica Exclusiva (ZEE), esta situa-se para além do mar territorial que se estende até 200 milhas marítimas a partir das linhas quais se mede a largura do mar territorial.^{100 101} Na ZEE o Estado costeiro tem direitos de soberania para

⁹³ Cf. Art. 33º n.º2 da CNUDM.

⁹⁴ Cf. Artigo 7º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho.

⁹⁵ BASTOS, Fernando Loureiro – *O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados costeiros...* Op. Cit. p. 21.

⁹⁶ Art. 33º n.º1 e 303º da CNUDM e artigo 16º n.º1 alínea b) da Lei n.º34/2006, de 28 de julho; PUENTE, Ana Mª Ovejero, *Op. cit.* p. 167; MARQUES GUEDES, Armando M, *Op. Cit.* pp. 137 e 138; COELHO, Paulo Neves, *Op. cit.* p.6.

⁹⁷ FONSECA, Rui Guerra da - *Espaço marítimo e Direito Administrativo: enquadramento - Direito administrativo do mar /* coordenação de Rui Guerra da Fonseca, [e] Miguel Assis Raimundo, Coimbra Almedina, 2016. pp. 104 ss.

⁹⁸ FONSECA, Rui Guerra da - *Espaço marítimo e Direito Administrativo... Op. Cit.*, pp. 104 ss.

⁹⁹ Cf. Ponto 6.1 do Acórdão do TC N.º 136/2016, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 136/2016 \(tribunalconstitucional.pt\)](#) [Consult. 06/06/2024].

¹⁰⁰ Art.55º e 57º da CNUDM.

¹⁰¹ Cf. Art. 8º da Lei n.º34/2006, de 28 de julho.

fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos.^{102 103}

Destarte, além dos direitos de soberania, o Estado ribeirinho pode ainda exercer (i) jurisdição sobre a colocação e a utilização das ilhas artificiais; (ii) no que respeita à área da investigação científica marinha; (iii) e na proteção e conservação do meio marinho; (iv) bem como outros direitos e deveres estipulados na Convenção.¹⁰⁴ O Tribunal da Relação de Lisboa afirma que *“trata-se pois de jurisdição e soberania limitadas àqueles fins e com as correspondentes finalidades e por assim ser, não correspondem a soberania e jurisdição clássicas idênticas às exercidas no território nacional.”*¹⁰⁵

A Convenção concede ao Estado costeiro direitos de soberania sobre os recursos na ZEE, mas ao mesmo tempo estabelece uma certa participação de outros Estados na exploração dos recursos naturais.¹⁰⁶ Esta participação deverá ter em conta a harmonização dos poderes dos Estados terceiros.¹⁰⁷

A ZEE portuguesa compreende 3 subáreas: subárea do continente (287 521 km²), subárea dos Açores (930 687 km²) e subárea da Madeira (442 248 km²).¹⁰⁸

3.1.5 PLATAFORMA CONTINENTAL

Quanto à plataforma continental, esta compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem

¹⁰² Art.56º nº1 alínea a) da CNUDM.

¹⁰³ POSNER, a. Eric; Alan O. Sykes, Economic Foundations of the Law of the Sea, in The Chicago Working Paper Series, 2009, p.16, disponível in <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>.

¹⁰⁴ Art. 56º nº1 alínea b) da CNUDM; PUENTE, Ana M^a Ovejero, *op. cit.* p. 167.

¹⁰⁵ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 08-06-2021, Processo 206/18.6JELSB.L2-5, disponível in [Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa \(dgsi.pt\)](#) [Consult. 07/06/2024].

¹⁰⁶ DUPUY, R.-J. et D. Vignes (dir.) - *Traité du Nouveau Droit de la mer*, Bruxelles, 1985, p.821.

¹⁰⁷ Art. 56º nº2 e 58º da CNUDM.

¹⁰⁸ Cf. In Zonas Marítimas sob Jurisdição e ou Soberania Nacional - DGRM [Consult. 07/06/2024]; GRAÇA, Pedro Borges; PACHECO, Miguel Bessa (Coord.) [et al.] - *O Mar no futuro de Portugal... Op. cit.* p. 28.

continental cujo limite exterior é dado pela linha cujos pontos definem o bordo exterior da margem continental ou pela linha cujos pontos distam 200 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância ¹⁰⁹.

Quanto aos direitos do Estado sobre a plataforma continental, a Convenção é clara ao afirmar que “*exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais*”. ¹¹⁰ A referência ao aproveitamento dos recursos marinhos faz-se por diversas vezes salientando que os países devem assegurar uma gestão ordenada e racional das atividades marítimas. ¹¹¹ Sobre esta zona, o Estado exerce plenos direitos de soberania sobre o solo e subsolo e nos recursos aí existentes, desde que não prejudique os direitos de Estados terceiros, nomeadamente não deve afetar a navegação marítima ou outros direitos e liberdades dos outros Estados terceiros, nem ter como resultado uma ingerência injustificada neles que visem apenas o uso do espaço. Prevê-se o direito de estes Estados colocarem cabos e ductos submarinos na plataforma continental, em conformidade com a Convenção ¹¹².

Dado os poderes de gestão, conservação e exploração de recursos naturais do solo e subsolo marinhos, e a importância que detém para a economia nacional, o Estado Português submeteu a 11 de maio de 2009, junto das Nações Unidas, o pedido de alargamento da plataforma continental, que se encontra a decorrer. Até novembro de 2024, 95 propostas foram apresentadas para a extensão da plataforma continental. ¹¹³ Em suma, o espaço marítimo nacional resulta numa relação estrita entre o Direito Internacional, nomeadamente a CNUDM, e o ordenamento jurídico português. Vejamos de seguida o enquadramento constitucional do domínio público marítimo. ^{114 115}

¹⁰⁹ Art. 76º nº1 da CNUDM e artigo 9.º da Lei n.º 34/2006.

¹¹⁰ Art. 77º nº1 da CNUDM.

¹¹¹ Art. 150º 1 alínea b) da CNUDM.

¹¹² Arts. 77º a 79º da CNUDM.

¹¹³ Cf. In [SUBMISSIONS TO THE CLCS \(un.org\)](#) [Consult. 12/11/2024].

¹¹⁴ Com determinado enfoque para a Lei 34/2006, de 28 de julho, que determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar.

¹¹⁵ No mesmo sentido, FONSECA, Rui Guerra da - *Espaço marítimo e Direito Administrativo...Op. Cit.* p. 100.

3.2 O DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO: ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

O papel que a RAA pode ter no espaço marítimo português passa por compreender o enquadramento jurídico do DPM de forma a observar quais os poderes que poderá exercer, o que resulta numa referência objetiva para aferir da gestão partilhada ou conjunta entre o Estado e a RAA no espaço marítimo adjacente ao arquipélago.¹¹⁶

A Constituição da República reconhece no artigo 84º várias categorias de bens do domínio público: (i) domínio público hídrico; (ii) domínio público aéreo; (iii) domínio público geológico; (iv) domínio público estadual; (v) domínio público ferroviário nacional.¹¹⁷

A relevância desta matéria em termos constitucionais pode ser vista como uma garantia institucional do domínio público, ligada à cláusula do bem-estar social. Assim, os bens neles definidos podem ser entendidos como uma garantia de direitos constitucionalmente protegidos, sujeitando-se esses bens como sendo de utilização e fruição de toda a comunidade.¹¹⁸ No ordenamento jurídico português não encontramos uma definição do conceito de bem público. Apenas existe a referência legal¹¹⁹ que as coisas do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados. Desta forma, pode ser entendido que o domínio público é constituído pelos bens que servem o cumprimento de fins públicos, isto é, satisfazendo imediatamente as necessidades mais importantes da generalidade dos cidadãos.¹²⁰ Os bens dominiais são bens que servem no uso direto e imediato do público, sendo uma referência do grau de utilidade pública e que exige a submissão da coisa ao domínio da pessoa coletiva pública. Em suma, “a utilidade pública inerente exige o carácter público das coisas”, e

¹¹⁶ Cf. Artigo 8º do EPARAA.

¹¹⁷ MIRANDA, João – *A valorização de bens do domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público*, Revista Eletrónica de Direito Público, e-pública, Vol.5, Nº 1, janeiro 2018, disponível in www.e-publica.pt [Consult. 17/06/2024], p.63; MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, - *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume II, Universidade Católica Editora, 2018, pp. 80 ss.

¹¹⁸ FONSECA, Rui Guerra da - *Espaço marítimo e Direito Administrativo: enquadramento - Direito administrativo do mar...* Op. Cit. pp 100 ss.

¹¹⁹ Cf. Artigo 202º nº 2 do Código Civil.

¹²⁰ Cf. FERREIRA, Eduardo Paz, Op. cit. p.77; ZANOBINI, Guid, Op. Cit. p.6.

consequentemente, “*as coisas que têm utilidade pública inerente devem ser apropriadas pelas pessoas colectivas de direito público, tendem a ser coisas públicas*”.¹²¹

Neste sentido, Marcello Caetano¹²² aponta alguns traços do regime jurídico do domínio público¹²³, a este respeito, refere que “*as coisas públicas são as coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade colectiva*”.¹²⁴ Na mesma senda, o domínio público pode ser encarado como um “*conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela in comerciabilidade em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública*”.^{125 126}

O artigo 84º nº1 alínea a) da CRP incorpora como pertencente ao domínio público “*as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos*”. Esta alínea refere-se ao designado domínio público hídrico, que abrange o domínio público marítimo e o domínio público hidráulico – que abarca o domínio público fluvial e o domínio público lacustre.¹²⁷ O domínio público marítimo é uma espécie de género mais amplo que incorpora em si várias realidades físicas ou dependências que têm a água como elemento em comum.¹²⁸

¹²¹ CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, Coimbra, 10ª edição 1994, p.863. CORREIA, Manuel José Sérvulo – *Defesa do Domínio Público*, Liber Amicorum, Coimbra Editora, 2003, p.449

¹²² CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 1994 ...*Op. Cit.* p.881.

¹²³ A que este respeito, o DL nº 280/2007, de 07 de agosto – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, aponta que os imóveis do domínio público são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis (arts. 18º a 20º).

¹²⁴ CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 1994 ...*Op. Cit.* p.881.

¹²⁵ FERNANDES, José Pedro - *Comentário à Lei do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora, 1978, p.39.

¹²⁶ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves - *O Domínio Público, O Critério e o Regime Jurídico da Dominalidade*, Coimbra Almedina, 2005, p. 415.

¹²⁷ FONSECA, Rui Guerra da; OTERO, Paulo (Coord.) - *Comentário à Constituição Portuguesa ...Op. Cit.*, pp. 305 ss.

¹²⁸ RAIMUNDO, Miguel Assis - *Título de utilização e exploração do domínio público marítimo - Direito administrativo do mar / coordenação de Rui Guerra da Fonseca, [e] Miguel Assis Raimundo*, Coimbra Almedina, 2016. p. 124.

No âmbito do domínio público marítimo, a referência às *águas territoriais*¹²⁹ é entendida como correspondendo às “águas exteriores”. Do DPM fazem ainda parte as águas interiores, as águas compreendidas entre as linhas de base do mar territorial e a linha da máxima de preia-mar.¹³⁰ Por outro lado, os *fundos marinhos contíguos* correspondem à plataforma continental¹³¹. Por fim, integram o domínio público hídrico outras águas como “*os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis*”,¹³² aqui se verifica o domínio público hidráulico, que se subdivide em domínio público fluvial e lacustre.¹³³ São zonas marítimas que pertencem ao chamado *domínio público necessário* por serem bens “*que não podem pertencer senão ao Estado, e o seu estatuto jurídico não pode ser outro senão o da dominialidade*”.¹³⁴ Já não integram o domínio público a ZEE e a Zona Contígua¹³⁵. Para efeitos de inventário do património do Estado, consideram-se integradas no domínio público do Estado “*as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental*”.¹³⁶

Deste modo, Marcello Caetano refere que os poderes da Administração Pública sobre os bens dominiais vinculam-se a seis princípios fundamentais: (i) o titular é sempre uma entidade pública e (ii) a propriedade é gerida para maximizar a utilidade pública. Assim, (iii) os bens são usados por todos e a favor de todos, e a (iv) fruição por vezes confunde-se com o uso ou com a imposição de taxas e na colheita dos seus frutos naturais. De acordo com o autor, (v) tais bens não são transacionáveis na forma do Direito privado, apenas comercializado segundo o Direito público. A Administração, através de atos

¹²⁹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição da República Portuguesa anotada*, Volume II, *Op. Cit.* p.81.

¹³⁰ *Idem*; art. 8º da CNUDM.

¹³¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição da República Portuguesa anotada*, Volume II, *Op. Cit.* p.81; art. 76º da CNUDM.

¹³² *Ibid*, p.77.

¹³³ RAIMUNDO, Miguel Assis - *Título de utilização e exploração do domínio público marítimo* – *Op. Cit.* p. 124; *Cf.* Art. 2º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

¹³⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Op. Cit.* p.1002.

¹³⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Op. Cit.* p.306.

¹³⁶ PEDRO FERNANDES, José – *Op. cit.*, p. 39; *Cf.* alínea a) do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro.

administrativos (vi) exerce poder contra terceiros, dispensando o recuso à via judicial, portanto, a Administração exerce autotutela.^{137 138}

A definição e o regime dos bens do domínio público está submetida a reserva de lei¹³⁹ e o legislador deve respeitar as “dimensões essenciais à definição do conceito”¹⁴⁰ avultando entre elas e segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros a (i) “inalienabilidade”, para salvaguardar a utilidade pública das coisas, não podendo o titular do domínio dispor deles, sob pena de invalidade; (ii) “imprescritibilidade” para defender a integridade do domínio público sobre possíveis usurpações de particulares, não valendo o regime jurídico do usucapião; (iii) “impenhorabilidade” para proteger a afetação do domínio público, não servindo a coisa pública como instrumento de garantia patrimonial; (iv) “insusceptibilidade de oneração por direitos reais de garantia;” (v) “insusceptibilidade de oneração por direitos reais de gozo”; (vi) “insusceptibilidade de sujeição a restrições de interesse privado”; (vii) “autotutela”¹⁴¹

O diploma a que faz referência o nº 2 do artigo 84º da Lei Fundamental estabelece a titularidade dos recursos hídricos¹⁴², onde se salienta que o domínio público marítimo pertence ao Estado. O Tribunal Constitucional reforça a ideia de que “*é corolário necessário da não transferibilidade dos bens do domínio público marítimo do Estado a impossibilidade de transferência dos poderes que sejam inerentes à dominialidade, isto é, os necessários à sua conservação, delimitação e defesa, de modo a que tais bens se*

¹³⁷ Cf. CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, *Op. Cit.* pp.895 e 896.

- a) “O sujeito de direito é sempre uma pessoa coletiva de direito público;
- b) O direito de propriedade pública é exercido para produção do máximo de utilidade pública das coisas que formam o seu objeto, conforme a lei determinar;
- c) O uso das coisas públicas traduz-se na utilização por todos ou em benefício de todos;
- d) A fruição nuns casos confunde-se com o uso, noutros é independente dele e consiste na faculdade de cobrar taxas pela utilização dos bens, ou na colheita dos seus frutos naturais;
- e) As coisas públicas são intransferíveis como tais pelo processo de Direito Privado, mas transferíveis segundo os processos de Direito Público;
- f) Relativamente a terceiros, o proprietário exerce o *jus excluendi* alios por meio de actos administrativos definitivos e executórios, isto é, usando a sua própria autoridade e independentemente de recurso a tribunais”.

¹³⁸ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, Parecer nº P000102006, disponível in [Parecer da Procuradoria Geral da República - Ministério da Justiça \(dgsi.pt\)](#) [Consult. 14/06/2024].

¹³⁹ Art. 165º nº1 alínea v) da CRP.

¹⁴⁰ CANOTILHO, J.J GOMES; MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, volume I, pp. 1005 e 1006.

¹⁴¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição da República Portuguesa anotada*, Volume II... *Op. Cit.* pp.87 ss.

¹⁴² Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

mantenham aptos a satisfazer os fins de utilidade pública que justificaram a sua afectação”¹⁴³.

Com isto, é entendimento pacífico em Portugal que o denominado domínio público marítimo integra, além das águas territoriais, com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos (previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 84º e cujos limites são fixados por lei, nos termos do n.º 1 do artigo 5º, ambos da Constituição) e, ainda, as demais águas sujeitas à influência das marés, bem como os respetivos leitos e margens, desde que estes terrenos pertençam ao Estado¹⁴⁴.

3.2.1 INTRANSFERIBILIDADE DE BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO DO ESTADO PARA AS REGIÕES AUTÓNOMAS

A Constituição¹⁴⁵ consagra a possibilidade da existência de domínio público regional (DPR) como uma “*decorrência direta da autonomia político-administrativa das regiões autónomas*” não podendo deixar de salientar que as citadas disposições do Estatuto “*não podem possuir o alcance que a sua letra poderia indicar, devendo, pelo contrário, ser encaradas no quadro da extensão do território nacional também aos arquipélagos dos Açores e da Madeira (artigo 5º da Constituição) e da natureza unitária do Estado (artigo 6º da Constituição)*”¹⁴⁶.

A CRP não concretiza quais são os bens dominiais das regiões autónomas, remetendo esta matéria para a lei. Os Estatutos Político-Administrativos não procedem, no entanto, a qualquer enumeração específica dos bens do domínio público regional.¹⁴⁷ No que respeita à RAA, o EPARAA integra na RAA “[*o*]s bens situados no arquipélago historicamente englobados no domínio público do Estado ou dos extintos distritos autónomos”, excetuando “*do domínio público regional os bens afectos ao domínio público militar, ao domínio público marítimo, ao domínio público aéreo e, salvo quando*

¹⁴³ Cf. Ponto 7.4 do Acórdão n.º 131/2003 do Tribunal Constitucional, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 131/2003 \(tribunalconstitucional.pt\)](#) [Consult. 18/06/2024].

¹⁴⁴ Cf. artigos 1º, 2º, 3º e 5º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro.

¹⁴⁵ Cf. artigo. 84 n.º2 da CRP.

¹⁴⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II... *Op. Cit.* p.137.

¹⁴⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II...*Op. Cit.* pp.92 ss.

*classificados como património cultural, os bens dominiais afectos a serviços públicos não regionalizados”.*¹⁴⁸

O preceito previsto no EPARAA será inconstitucional se for interpretado literalmente, pois admite no seu domínio público regional a incorporação de bens essenciais ao exercício de funções de soberania, designadamente ligados à defesa nacional e à unidade do Estado. A única forma de não pôr em causa o EPARAA será uma interpretação conforme à Constituição *que “como sublinha Eduardo Paz Ferreira que a disposição estatutária só não briga com a Constituição se se entender que com a referência aos bens com interesse para a defesa nacional se ‘quer abranger o domínio marítimo, aéreo, etc’ [...]. Mas, não sendo possível o recurso à interpretação conforme à Constituição, terá de se concluir que a solução estatutária é inconstitucional.”*¹⁴⁹.

No mesmo sentido, Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que *“a menos se esboce uma interpretação conforme à Constituição (...) estas normas estatutárias afiguram-se inconstitucionais, já que – e desde logo – admitem a integração no domínio público regional de bens essenciais ao exercício de funções soberanas, e designadamente, à defesa nacional”*.¹⁵⁰ Desta forma, e como já se afirmou no acórdão nº 330/99 do Tribunal Constitucional *“não é constitucionalmente possível integrar o domínio público marítimo no domínio público da Região”*.¹⁵¹

Ainda, Marcello Caetano escreve que *“nem todas as coisas públicas são susceptíveis de transferência de domínio: há um limite funcional à mutabilidade, isto é, a transferência só pode verificar-se entre pessoas colectivas que desempenhem as mesmas atribuições administrativas. Por isso o domínio militar não pode deixar de pertencer ao Estado; e o mesmo se dirá dos direitos exercidos sobre as águas marítimas ou o espaço aéreo”*.¹⁵²

¹⁴⁸ Cf. Artigo 22º do EPARAA.

¹⁴⁹ MEDEIROS Rui; PEREIRA DA SILVA, Jorge - *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores... Op. Cit., pp. 248 e 249*; MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II... Op. Cit. p.92*.

¹⁵⁰ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II... Op. Cit. p.92*.

¹⁵¹ Cf. Ponto 7 do Acórdão nº 330/99 do Tribunal Constitucional, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 330/1999 . \(tribunalconstitucional.pt\)](#) [Consult. 18/06/2024].

¹⁵² CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, 1980, p.953.

Do mesmo modo, Gomes Canotilho e Vital Moreira adotam a mesma conclusão e escrevem que *"dada a natureza não soberana das regiões autónomas, elas não podem ser titulares daquele domínio público intrinsecamente ligado à soberania do Estado (mar territorial, etc.), sem prejuízo das competências administrativas que lhe sejam atribuídas sobre ele"*.¹⁵³ Os autores salientam ainda que existe uma *"reserva de governo da República"*, nomeadamente em matéria de *"relações externas, defesa, (...) gestão do espaço aéreo e marítimo"*, e que não podem ser transferidas para as regiões funções como as de *"defesa nacional (...) do controlo do espaço aéreo e do domínio público marítimo"*.¹⁵⁴

Em síntese, *"por força do princípio da unidade do Estado e da obrigação que lhe incumbe de assegurar a defesa nacional, nos termos do artigo 273º da Constituição, não é possível a transferência para os governos regionais de determinados bens, nomeadamente os que integram o domínio público marítimo, domínio público necessário do Estado. Assim sendo, os Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas não operaram qualquer transferência desses bens do domínio público marítimo, que continuam, assim, a ser bens do Estado."*¹⁵⁵

Desta forma, por imperativo constitucional, e atendendo à conexão com a identidade e a soberania nacional, está patente a intransferibilidade de bens de domínio público marítimo do Estado para as regiões autónomas. É evidente que a titularidade do domínio público marítimo pertence única e exclusivamente ao Estado Português¹⁵⁶, não sendo possível em caso algum a sua transferibilidade para outras entidades, nomeadamente, para as regiões autónomas. Seria uma imprudência constitucional e "aventura legislativa" se o legislador viesse a ponderar tal equação, que seria travada no TC. A República Portuguesa sendo um Estado onde a soberania é *"[...]juna e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição."*¹⁵⁷ e considerando a unidade do Estado onde exerce *"[...] assim, sobre o território um senhorio, que se traduz no poder de jurisdição (imperium) sobre as pessoas e as coisas que nele se encontrem e no domínio*

¹⁵³ CANOTILHO, J.J GOMES; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, 1993...*Op. Cit.*, p.858.

¹⁵⁴ Idem, p.858.

¹⁵⁵ Cf. Ponto 7.1 do Acórdão nº 131/03 do Tribunal Constitucional, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 131/2003](#) [Consult. 18/06/2024].

¹⁵⁶ Cf. Artigo 4º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

¹⁵⁷ Cf. Artigo 3º nº1 da CRP.

das partes não individualmente apropriadas que sejam imprescindíveis à utilidade pública".¹⁵⁸

No entanto, já em 2002, argumentava-se que a titularidade do domínio público marítimo integrante ou circundante da área territorial das regiões autónomas não arrasta consigo, como consequência forçosa, a insusceptibilidade de transferência de certos poderes contidos em tal domínio. Quem o reconhecia era o parecer da Comissão do Domínio Público ao admitir a “*transferência de poderes secundários, que não afectasse a autoridade suprema do Estado nesta matéria [...]*”.¹⁵⁹

4. ORDENAMENTO E GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL: PAPEL DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

A Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de julho de 2014, estabeleceu um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, trasposta depois para o Direito interno português pela Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM) e pelo articulado que desenvolve a respetiva Lei^{160 161}.

O ponto nevrálgico prende-se com a gestão partilhada ou gestão conjunta do mar entre a Região Autónoma dos Açores e o Estado português, contemplado no EPARAA, que ganhou mais relevo com a Lei que estabelece a LBOGEM¹⁶² e com o diploma que desenvolve o regime jurídico da LBOGEM¹⁶³. A intervenção e o papel que as regiões autónomas podem ter no espaço marítimo nacional sofreu modificações diversas com as subsequentes alterações legislativas e está espelhado na jurisprudência do Tribunal Constitucional, como se verá.

¹⁵⁸ CAETANO, Marcello – *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Edição, Almedina, 1983, p.126.

¹⁵⁹ Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 116, parecer n.º 5945, de 18.01.2002, pp.15-19.

¹⁶⁰ Cf. Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março.

¹⁶¹ O Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A, de 9 de maio, foi o primeiro instrumento normativo que se propôs regular expressamente o princípio da gestão partilhada, aplicando este já à Região Autónoma dos Açores. Neste sentido, este diploma visava regulamentar no âmbito regional o regime do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de março.

¹⁶² Cf. Lei 17/2014, de 10 de abril.

¹⁶³ Cf. Decreto-Lei 38/2015, de 12 de março.

4.1 GESTÃO E ORDENAMENTO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL: ENQUADRAMENTO EUROPEU

A Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de julho de 2014 revela a elevada “*procura de espaço marítimo para diferentes fins, nomeadamente instalações para a produção de energia a partir de fontes renováveis, prospeção e exploração de petróleo e de gás, transporte marítimo, atividades de pesca, conservação dos ecossistemas e da biodiversidade, extração de matérias-primas, turismo (...) [que] exigem uma abordagem integrada do ordenamento e da gestão*”.¹⁶⁴

Além disso, a necessidade de um ordenamento do espaço marítimo visa não só assegurar a proteção ambiental dos ecossistemas marítimos decorrentes de diversos fatores e problemas ambientais que têm acelerado neste último século como é o caso paradigmático das alterações climáticas.¹⁶⁵ A Diretiva faz uma referência concreta às economias marítimas no sentido de aproveitar os recursos marinhos que o mar oferece com o contributo para o crescimento das economias dos Estados-membros de forma sustentável.¹⁶⁶

Existe no Direito Europeu uma preocupação e uma exortação aos Estados no sentido de assegurar a sustentabilidade de atividades exercidas no mar e ao mesmo tempo conciliar os objetivos e compromissos internacionais como o Acordo de Paris¹⁶⁷, o Pacto Ecológico Europeu¹⁶⁸ e a Estratégia Europeia 2030 para a Biodiversidade¹⁶⁹. Neste sentido, existe um desejo da União Europeia numa aposta na Economia Azul, dedicada ao mar, tendo em consideração a sua sustentabilidade, rentabilidade, garantir a elaboração dos planos de ordenamento dos espaços marítimos nos Estados costeiros, e sem esquecer os objetivos para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente a ODS 14 – Proteger a

¹⁶⁴ Cf. Considerando 1 disponível in [Diretiva - 2014/89 - EN - EUR-Lex](#) [Consult. 25/06/2024].

¹⁶⁵ No mesmo sentido, BASTOS, Fernando Loureiro - *A internacionalização dos recursos naturais marinhos – Contributo para a Compreensão do Regime Jurídico-Internacional do Aproveitamento Conjunto de Petróleo e de Gás Natural nas Plataformas Continentais, do Potencial Aproveitamento de Recursos Minerais na Área, da Pesca no Alto Mar e os Efeitos da Regulamentação Convencional Respectiva em Relação a Terceiros Estados*, AAFDL, Lisboa, 2005, pp. 246 ss.

¹⁶⁶ Cf. Considerando 14 e artigos 1º nº1 e 5º nº2 da Diretiva Quadro Ordenamento do Espaço Marítimo disponível in [Diretiva - 2014/89 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Consult. 25/06/2024].

¹⁶⁷ Disponível in [ACORDO DE PARIS](#) [Consult. 25/06/2024].

¹⁶⁸ Disponível in [PACTO ECOLÓGICO EUROPEU](#) [Consult. 25/06/2024].

¹⁶⁹ Disponível in [Estratégia de biodiversidade da UE para 2030 | EUR-Lex](#) [Consult. 25/06/2024].

vida marinha¹⁷⁰. A estratégia de uma Economia Azul tenta explorar o potencial dos mares e oceanos, no nosso caso – o mar do Atlântico Norte. A ideia de apostar numa Economia Azul assenta em 3 ideias fundamentais: (i) – restaurar a biodiversidade dos habitats marinhos; (ii) – garantir a sustentabilidade económica dos ecossistemas marinhos; (iii) – aplicação efetiva de políticas ligadas no exercício do espaço marítimo se acordo com as diretrizes internacionais.¹⁷¹ ¹⁷²Esta estratégia de uma Economia Azul está associada também a um conjunto de atividades económicas que estão ligadas ao meio marinho, e ao uso destes mesmos bens que deve contribuir para o bem-estar das populações. No entanto, esta estratégia passa obrigatoriamente por uma ordenação do Espaço Marítimo.¹⁷³ É este o entendimento que se extrai do documento da Comissão Europeia datado de 2017 intitulado de “*Study on the Establishment of a Framework for Processing and Analysing of Maritime Economic - Final Report MARE/2014/45*”.¹⁷⁴ Evidenciou-se esta ideia em 2007¹⁷⁵ quando se falava de uma política marítima integrada, no esforço conjunto do combate às alterações climáticas, à poluição dos mares e uma coordenação de políticas ligadas ao mar que seja articulada com os Estados-membros da UE. A Comissão em comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões assumiu a existência de um défice no que diz respeito às disparidades económicas das áreas insulares afirmando: “[a]s regiões ultraperiféricas e as ilhas estão sujeitas a desvantagens económicas consideráveis, mas

¹⁷⁰ Disponível in [Proteger a Vida Marinha • ODS - BCSD Portugal](#) [Consult. 25/06/2024].

¹⁷¹ *Blue Economy and Ocean Sustainable Development in a Globalised World: Social, Political, Economic and Environmental Issues*, Frontiers Media SA, 2023, pp.85-93 disponível in https://www.frontiersin.org/research-topics/35610/blue-economy-and-ocean-sustainable-development-in-a-globalised-world-social-political-economic-and-environmental-issues/magazine?utm_source=copy_link&utm_medium=social&utm_campaign=rt_magazine_share&utm_content=rt35610 [Consult. 25/06/2024]; *The blue economy: Growth, opportunity and a sustainable ocean economy*. An Economist Intelligence Unit briefing paper for the World Ocean Summit 2015 disponível in https://impact.econ-asia.com/perspectives/sites/default/files/images/Blue%20Economy_briefing%20paper_WOS2015.pdf [Consult. 25/06/2024].

¹⁷² Foi aprovado um novo Parque Marinho dos Açores refletindo-se num marco importante na conservação dos oceanos, colocando a RAA na liderança global nesta área. Este parque abrange uma vasta área da ZEE que se estende por cerca de um milhão de quilómetros quadrados. Com a criação deste parque, os Açores alcançam um compromisso de proteger 30% do mar adjacente à RAA, dos quais 15% serão de proteção total e 15% de proteção elevada, cumprindo e até antecipando as metas estabelecidas pela União Europeia para 2030. Cf. [Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#) [Consult. 13/11/2024].

¹⁷³ Cf. Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de julho de 2014 disponível in [Diretiva - 2014/89 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [Consult. 25/06/2024].

¹⁷⁴ Cf. *Study on the Establishment of a Framework for Processing and Analysing of Maritime Economic Data in Europe* Cogeia, CETMAR, Poseidon June 2017 Final Report MARE/2014/45. ISBN 978-92-9202-244-0.

¹⁷⁵ {COM(2007) 574 final} -*Uma política marítima integrada para a União Europeia* disponível in https://medblueeconomyplatform.org/wp-content/uploads/2021/05/the-eu-blue-economy-report-2021_en.pdf [Consult. 25/06/2024].

dispõem de um elevado potencial no que se refere às actividades marítimas e à investigação marinha. As suas extensas zonas marítimas oferecem serviços ligados aos ecossistemas de grande interesse para a União. No quadro da recente Comunicação sobre as regiões ultraperiféricas da União Europeia, a Comissão promoverá o desenvolvimento do seu potencial marítimo e a sua cooperação com os vizinhos regionais.”¹⁷⁶. Em suma, esta comunicação detinha em 2007 - 3 grandes propósitos: (i) – intenção de potenciar uma política de “crescimento azul”; (ii) – Ordenação do espaço marítimo dos Estados; (iii) – Articulação e aprofundamento de uma vigilância marítima integrada.

Deste modo, as potencialidades geopolíticas e geoestratégicas do território nacional, em especial dos Açores, não apenas merecem atenção por parte dos atores políticos regionais, mas igualmente uma atenção muito mais afirmativa e um tratamento muito mais incisivo, de forma a assentar a importância geopolítica e geoestratégica de Portugal vertida para a LBOGEM.

A LBOGEM define e *“integra as ações promovidas pelo Estado Português e pelas regiões autónomas, visando assegurar uma adequada organização, gestão e utilização do espaço marítimo nacional, na perspectiva da sua valorização e salvaguarda, tendo como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável do País”*, bem como *“a promoção da exploração económica sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, garantindo a compatibilidade e a sustentabilidade dos diversos usos e das atividades nele desenvolvidos, atendendo à responsabilidade inter e intrageracional na utilização do espaço marítimo nacional e visando a criação de emprego”*.¹⁷⁷ Esta Lei exclui matérias atendíveis e aplicáveis à defesa nacional ou segurança interna do país.¹⁷⁸ Entre os princípios elencados encontramos a *“gestão partilhada, com as regiões autónomas, do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional adjacente aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, exercida entre os órgãos da administração central e regional competentes em razão da matéria, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado”*.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Cf. ult. Loc. cit. p.14.

¹⁷⁷ Cf. Art. 1º nº2 e art. 4º nº1 da LBOGEM.

¹⁷⁸ Cf. Art. 1º nº 3 da LBOGEM.

¹⁷⁹ Cf. Art. 3º alínea d) da LBOGEM.

Quanto aos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, evidenciam-se dois instrumentos: (i) Os planos de situação de áreas ou de volumes das zonas do espaço marítimo nacional que são dirigidos à identificação dos sítios de proteção e preservação do meio marinho, e à distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades atuais e potenciais. No fundo, corresponde a um “mapeamento”, “rastreamento” ou uma “inventariação” da realidade material existente.^{180 181} (ii) Os planos de afetação de áreas ou de volumes das zonas do espaço marítimo nacional que afetam ou alocam para diferentes usos e atividades.¹⁸²

No concerne à elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, são aprovados apenas e única exclusivamente pelo Governo. Na redação original do diploma, a LBOGEM permitia que os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitassem às zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira pudessem ser elaborados pelas Regiões, tendo o Governo da República sempre a decisão final de aprovação.¹⁸³ Naquela altura, a doutrina entendia que não era razoável esta disposição, havendo um desrespeito pelo princípio da subsidiariedade.¹⁸⁴ Mais tarde, e numa alteração ao diploma, disponha que os *“instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas marítimas são elaborados e aprovados pelo Governo, mediante a emissão de parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado”*.¹⁸⁵ O acórdão do TC n.º 484/2022 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas do artigo 8.º n.º3 e no artigo 31.º-A da LBOGEM, em síntese, porque viola matéria que é da competência da AR e coloca em causa áreas referentes à defesa e soberania nacionais. Neste momento, encontra-se um vazio legal e uma inexistência da gestão conjunta ou partilhada do Estado com as regiões autónomas, desrespeitando a

¹⁸⁰ NORONHA, Francisco - *Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e os conflitos de usos ou atividades na nova Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional* in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, V. 56, 2015, pp. 12ss.; Marta Chantal Ribeiro (Coord.), 20 anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar, Porto, CIIMAR – FDUP, 2015, e-book disponível em <http://www.ciimar.up.pt/> [Consult. 25/06/2024], pp.160 ss.

¹⁸¹ Cf. Art. 7.º n.º1 alínea a) da LBOGEM.

¹⁸² NORONHA, Francisco, *Op. Cit. p.14*; Art. 7.º n.º1 alínea b) da LBOGEM.

¹⁸³ Cf. Artigo 8.º n.º2 da LBOGEM.

¹⁸⁴ NORONHA, Francisco, *Op. cit.*, p. 20, nota de rodapé n.º 42.

¹⁸⁵ Cf. Artigo 8.º n.º3 na redação da Lei n.º1/2021, de 11/01.

norma estatutária do EPARAA, o que põe em causa o princípio da gestão partilhada do espaço marítimo previsto no EPARAA, como se verá adiante.¹⁸⁶

No que concerne aos direitos da RAA nas zonas marítimas portuguesas, existe uma dificuldade hermenêutica na sua densificação, caracterizada por um elevado grau de elasticidade em conceitos indeterminados, entre eles a referência à “gestão partilhada ou conjunta” na LBOGEM. Não há qualquer diferença literal entre a gestão partilhada ou efetuada em conjunto, pois “*o que é efetuado em conjunto é partilhado, e vice-versa*”.¹⁸⁷ Vejamos agora a evolução legislativa da LBOGEM, os contributos da RAA e as diferentes pronúncias do TC nesta matéria.

4.2 LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL

4.2.1 PROPOSTA DE LEI N.º 133/XII

A Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional tem origem na Proposta de Lei n.º 133/XII¹⁸⁸ e tem como tema estrutural a exploração do espaço marítimo nacional. É necessário segundo a ótica do Governo garantir a exploração sustentável e a preservação dos recursos naturais. Além disso, pretende-se obter a valorização económica, promoção da exploração económica, racional e eficiente dos recursos marinhos que o espaço marítimo português oferece, visando a criação de emprego em consonância com a sustentabilidade dos diferentes usos e atividades desenvolvidas atendendo à responsabilidade intrageracional. É realizado um quadro legal que define as bases para o ordenamento do espaço marítimo onde se prevê a existência de diferentes planos visando regular as atividades e usos do mar. A proposta também admitia a possibilidade da utilização espacial privativa do espaço marítimo nacional, mediante a reserva de uma área ou volume, para um aproveitamento do meio

¹⁸⁶ DIAS, Paulo Linhares – *Tribunal Constitucional: Guardiã da Constituição ou do Centralismo do Estado? A tensão entre Soberania e Autonomia no Princípio da Gestão Partilhada do Espaço Marítimo Nacional* – Análise ao acórdão do Tribunal Constitucional n.º 484/2022, Revista Portuguesa de Direito Constitucional n.º 2, 2022, p.132, disponível in <https://rpdc.pt/wp-content/uploads/2022/12/B.4.-Paulo-Linhares-Dias-Bruno-Reis.pdf> [Consult. 25/06/2024].

¹⁸⁷ Cf. Ponto 7.2 Acórdão n.º 136/2016 do TC.

¹⁸⁸ Proposta de Lei n.º 133/XII – Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 13 de março de 2013, disponível in [doc.pdf \(parlamento.pt\)](#) [Consult. 23/07/2024].

ou dos recursos marinhos. Este direito de utilização espacial privativa do espaço nacional só pode ser atribuído por concessão, licença ou autorização. Os instrumentos de ordenamento previstos são os planos de situação e de afetação que serão elaborados pelo Governo da República, com consulta prévia às regiões autónomas, podendo estas últimas elaborar através dos órgãos de governo próprio, com consulta prévia do Governo, caso se trate de zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos, cabendo sempre a aprovação final dos instrumentos pelo Governo da República.¹⁸⁹

Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas marítimas são elaborados pelo Governo da República, ouvidas as regiões autónomas. Por sua vez, e ainda de acordo com proposta de lei, o Governo da República compromete-se também a entregar à Assembleia da República um relatório trienal sobre o estado da ordenação do espaço marítimo. Em suma, todos os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional são sempre aprovados pelo Governo da República. A Proposta de Lei n.º 133/XII estabeleceu um novo quadro legal para a gestão e ordenamento do espaço marítimo nacional, centrado na sustentabilidade, na valorização económica onde as ações desenvolvidas no âmbito do ordenamento do espaço marítimo nacional devem garantir a segurança jurídica e a transparência dos procedimentos de atribuição dos títulos de utilização espacial privativa, e permitir o exercício dos direitos de informação e participação. Na apresentação desta proposta de lei à Assembleia da República, foram ouvidos, em especial, os órgãos de governo próprios das regiões autónomas.

4.2.2 PARECER DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Em análise da Proposta de Lei nº133/XII, foram aprovadas por unanimidade, propostas de alteração e de aditamento, que no entendimento da ALRAA deveria haver uma maior participação das regiões autónomas no processo da elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento. A ALRAA¹⁹⁰ sugeriu que os instrumentos de

¹⁸⁹ Cf. n.º 4 do artigo 8º da Proposta de Lei nº133/XII.

¹⁹⁰ Relatório e Parecer sobre o projeto de proposta de Lei que Estabelece as bases da Política de ordenamento e de gestão do Espaço Marítimo” de 31 de dezembro de 2012, disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953556c4d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45>

ordenamento do espaço marítimo que respeitassem à zona entre a linha de base e o limite exterior do mar territorial, e à ZEE consoante a zona em causa seja contígua ao continente, ao arquipélago dos Açores ou ao arquipélago da Madeira, seriam “*elaborados e aprovados, respetivamente, pelo Governo da República e pelas respetivas Assembleias Legislativas, sem prejuízo do dever de consulta prévia*”¹⁹¹, garantindo a participação das autoridades nacionais em todo o processo de elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos.

4.2.3 PARECER DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

A Presidência do Governo da RAA também se pronunciou¹⁹², afirmando que as características do território marítimo dos Açores, juntamente com as suas particularidades geográficas, são distintas da área continental europeia, sugerindo a necessidade de adaptar os instrumentos de gestão e planeamento às especificidades da Região Autónoma dos Açores. Consideraram que as medidas e ações que “*vierem a ser tomadas nas águas que rodeiam o arquipélago dos Açores, incluindo a plataforma continental estendida, afetarão a Região de forma mais imediata, devido à sua proximidade*”¹⁹³. Além disso, considerou-se que tem havido um avanço em direção a uma gestão holística do espaço marítimo – horizontal e vertical – que reconhece a continuidade e inter-relação dos ecossistemas.

A Presidência do Governo dos Açores afirmou também que, dada a continuidade geofísica, geológica e biológica em todo o território marítimo dos Açores, não existem vantagens administrativas visíveis na centralização desses poderes. Adicionalmente, destacou que a República tem vindo a ignorar o disposto na CRP e no EPARAA.¹⁹⁴ A

[7659544e6a4f4755325a4745744f546b354f5330305a6d55304c54686d4e5449744d546c6b597a526a597a45344e3245354c6e426b5a673d3d&fich=a3c8e6da-9999-4fe4-8f52-19dc4cc187a9.pdf&Inline=true](https://www.parlamento.pt/DocPdf/DocPdf.aspx?DocId=7659544e6a4f4755325a4745744f546b354f5330305a6d55304c54686d4e5449744d546c6b597a526a597a45344e3245354c6e426b5a673d3d&fich=a3c8e6da-9999-4fe4-8f52-19dc4cc187a9.pdf&Inline=true)
[Consult. 23/07/2024].

¹⁹¹ *Idem*. p.4

¹⁹² Parecer sobre o projeto de proposta de Lei que Estabelece as bases da Política de ordenamento e de gestão do Espaço Marítimo” de 26 de dezembro de 2012, disponível in [doc.pdf \(parlamento.pt\)](#) [Consult. 24/07/2024].

¹⁹³ *Idem*, p.1.

¹⁹⁴ *Idem*, p.2. “O Governo dos Açores não pode deixar de notar que o Governo da República tem vindo a ignorar o definido na Constituição Portuguesa e no Estatuto Político-Administrativo – nomeadamente em termos de matéria cuja competência recai sobre a Região Autónoma dos Açores ou é exercida em regime de gestão partilhada – e desconsidera o princípio da subsidiariedade. Para o Governo dos Açores, a gestão partilhada vai muito além de uma mera consulta, como tem vindo a ser prática recorrente. Com efeito, não foi dada oportunidade aos serviços da Administração Pública desta Região Autónoma para participar de

posição do Governo da República tem sido oposta, limitando-se a um processo de audição formal. Deste modo, diante desta situação, segundo a ótica do Governo Regional, não parece provável, no futuro, que se verifique um *“cenário de ampla cooperação com a RAA, por parte da Administração da República, nesta matéria”*.¹⁹⁵ A Presidência do Governo dos Açores partilhou as mesmas posições e propostas de alterações da ALRAA, pelo que no entender deste órgão regional a Proposta de Lei nº 133/XII parece *“esquecer o conceito da gestão partilhada entre o Governo da República e Administração Regional Autónoma”* conforme o disposto no artigo 8º do EPARAA.

Além disso, quando se define que deve haver compatibilização com o ordenamento e a gestão do espaço terrestre, e considerando que a autoridade sobre os planos de ordenamento do espaço marítimo se quer centralizada no Governo da República, prevê-se a ocorrência de futuros conflitos entre a RAA e o Governo da República, pois *“passarão a existir duas zonas contíguas, sujeitas a políticas de ordenamento do território que emanarão de duas autoridades diferentes (neste caso, Região Autónoma em terra e República no mar).”* Para o Governo dos Açores, isto é especialmente problemático, visto que tal redação, *“implicará que as populações que habitam as ilhas dos Açores e que dependem em múltiplos aspetos do mar, verão as suas atividades enquadradas em dois sistemas de decisão, sendo que para fora da linha de base, a autoridade será exercida pelo Governo da República.”*¹⁹⁶ Além disso, afirmou que a redação da Proposta de Lei nº 133/XII constitui um *“retrocesso, anulando o longo e frutífero processo de consolidação trilhado em estreita e franca colaboração entre as Autoridades Autónomas da Região e da República.”*¹⁹⁷

uma forma mais ampla na elaboração de um diploma tão importante para a gestão dos recursos naturais que se encontram localizados no seu território”.

¹⁹⁵ *Idem*, p.2.

¹⁹⁶ *Idem*, p.6.

¹⁹⁷ *Idem*, p.6.

4.2.4 PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DOS GRUPOS PARLAMENTARES DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

Os grupos parlamentares¹⁹⁸ da Assembleia da República foram chamados a pronunciarem-se na Comissão de Agricultura e Mar relativo à Proposta de Lei nº 133/XII, em particular no que concerne às regiões autónomas.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) revelou que, em situações enquadradas em território das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as respetivas autoridades regionais deveriam exercer as responsabilidades quanto ao desenvolvimento e à coordenação das ações necessárias ao ordenamento e à gestão espacial do espaço marítimo e, sempre que necessário, assegurar a devida articulação e compatibilização com o ordenamento e a gestão do espaço terrestre. Para além disso, este grupo parlamentar realçou que as regiões têm o direito de exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial *“que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no domínio público marítimo do Estado.”*¹⁹⁹

Os grupos parlamentares do Partido Socialista (PS), Partido Social Democrata (PSD), e CDS - Partido Popular (CDS-PP) não intensificaram a intervenção das regiões autónomas no ordenamento e da gestão espacial do espaço marítimo nacional, acompanhando na generalidade o entendimento do Governo da República, relegando para uma mera consulta prévia dos órgãos próprios das regiões autónomas, colocando o Governo da República como a única entidade com legitimidade para aprovar os instrumentos.

O Governo Regional dos Açores, não conformado com a LBOGEM e com normas do diploma que desenvolve a Lei de Bases, requereu ao Tribunal Constitucional o pedido de fiscalização sucessiva, que será analisado seguidamente.

¹⁹⁸ Disponível in [doc.pdf \(parlamento.pt\)](#) [Consult. 25/07/2024].

¹⁹⁹ *Idem*, p.17.

4.3 O PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA: ACÓRDÃO N.º 136/2016

A 14/02/2014, após votação final global na reunião plenária n.º 50 da AR, foi aprovado o texto de substituição, apresentado pela Comissão de Agricultura e Mar, sobre a Proposta de Lei n.º 133/XII/2.^a (GOV). A 10 de abril de 2014, foi publicada a Lei 17/2014²⁰⁰ que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional. A 12 de março de 2015, foi publicado²⁰¹ o diploma que desenvolve as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, estabelecendo: (i) o regime de elaboração, aprovação, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional; (ii) o regime jurídico aplicável aos títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional; (iii) o regime económico e financeiro associado à utilização privativa do espaço marítimo nacional; (iv) o regime de acompanhamento permanente e de avaliação técnica do ordenamento do espaço marítimo nacional; (v) e o regime de utilização privativa dos recursos hídricos em águas de transição para fins aquícolas ²⁰²

Em julho de 2015²⁰³, o Presidente do Governo Regional dos Açores, requereu a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade e ilegalidade de certas normas e em consequência, a de todas as demais disposições constantes do diploma que desenvolve²⁰⁴ as Bases da Política de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

4.3.1 POSICIONAMENTO DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

O Governo dos Açores alegou no processo que do artigo 8.º do EPARAA extrai-se o princípio de concorrência de competências estaduais e regionais no domínio do mar.

Segundo este órgão regional, o diploma legal não densifica o princípio da gestão partilhada, limitando-se a assegurar a integridade e soberania do Estado. Num domínio

²⁰⁰ Cf. DR I série n.º 71/2014 2014.04.10, disponível in [doc.pdf \(parlamento.pt\)](#) [Consult. 26/07/2024].

²⁰¹ Cf. DR I série — N.º 50 — 12 de março de 2015, disponível in [eb00d2_812cb3ae8a134313b6ca16e66d1bf0b7.pdf \(mm.gov.pt\)](#) [Consult. 26/07/2024].

²⁰² Cf. *Direção Geral de Política do Mar, Disponível in DGPM | Ordenamento do Espaço Marítimo (mm.gov.pt)* [Consult. 26/07/2024].

²⁰³ Cf. *in Açores pedem ao TC fiscalização de regulamentação de lei de bases da gestão do mar (rtp.pt)* [Consult. 26/07/2024].

²⁰⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março.

com atribuições de exercício comum e repartido, deveria haver uma definição prévia daquilo que pode ou não ser partilhado, bem como dos termos concretos em que a partilha ocorre. É necessário que a definição do que pode ou não ser partilhado nunca seja estabelecido unilateralmente, mas sim através de um processo de coordenação e concertação entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

A inserção dos espaços marítimos no domínio público estadual não impede que a sua gestão possa ser confiada a outra entidade, considerando que, paralelamente às atividades ligadas à soberania nacional, outras atividades de carácter estritamente económico podem ser desenvolvidas pelas regiões autónomas.²⁰⁵ O Governo dos Açores destacou que os artigos 22.º e 23.º do EPARAA reconhecem que os bens afetos ao domínio público marítimo não integram a esfera de dominialidade regional, mas o artigo 8.º do EPARAA define os termos de referência do *quantum* da transferência de competências gestionárias do Estado para a RAA, remetendo ao legislador ordinário a tarefa de moldar a fórmula da vontade decisória da cooperação entre órgãos regionais e nacionais apesar das dificuldades hermenêuticas que esta norma encerra.²⁰⁶

O Governo sustenta que o Decreto-Lei n.º 38/2015 parece densificar o modelo de gestão conjunta ou partilhada do espaço marítimo, distinguindo entre duas competências: (i) a competência de ordenamento do espaço marítimo, referente à adoção de planos de situação ou de afetação (atribuída exclusivamente ao Governo da República); e (ii) a competência para a emissão de títulos de utilização privativa do espaço marítimo (atribuída exclusivamente às regiões autónomas se a atividade se desenvolver no espaço marítimo adjacente ao respetivo arquipélago até ao limite das 200 milhas marítimas).

²⁰⁵ Cf. Ponto 2 do Acórdão do TC n.º 136/2016, sublinhando o Governo Regional que *"do que se trata verdadeiramente não é de saber se a titularidade dos espaços marítimos nacionais pode ser transferida para as Regiões Autónomas, mas antes se a gestão desses espaços pode, pelo menos parcialmente, caber aos órgãos de governo próprio da Região Autónoma"*.

²⁰⁶ Cf. Ponto 2 do Acórdão do TC n.º 136/2016, *"(...) parece seguro que os n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA não estabelecem um mero direito de participação (mesmo que obrigatória) num procedimento cuja decisão final caiba exclusivamente a um órgão do Estado. Pelo contrário, cabe ao legislador ordinário definir o modelo concreto de concertação da vontade decisória dos órgãos regionais e nacionais e desta forma densificar o modelo específico de partilha ou exercício conjunto dos poderes de gestão relativos ao domínio público marítimo adjacente ao arquipélago dos Açores."*

No entanto, no modelo delineado pelo artigo 8.º do EPARAA, esta segunda competência já era exclusiva das regiões autónomas, enquanto a primeira deveria ter sido sujeita a um modelo de gestão conjunta ou partilhada, o que não está previsto no diploma. Foi alegado ainda que a posição procedimental das regiões autónomas foi reduzida no processo de elaboração dos instrumentos marítimos, comprimindo as competências de ordenamento do território que estavam alocadas à esfera da região autónoma.²⁰⁷ O papel da região autónoma foi reduzido a um direito não qualificado de consulta ou de elaboração (mas não de aprovação) de um plano de situação dos espaços marítimos adjacentes até às 200 milhas marítimas. Ao prever isso, segundo o Governo Regional dos Açores, o diploma viola o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA, sendo, portanto, ilegal, na medida em que ignora que este poder deverá ser partilhado ou exercido conjuntamente. Da mesma forma, o mesmo diploma,²⁰⁸ ao especificar que o plano de situação elaborado pela região autónoma deve ser aprovado pelo Governo da República, viola o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA, sendo, portanto, ilegal, de acordo com a interpretação do Governo Regional dos Açores.

4.3.2 POSICIONAMENTO DO PRIMEIRO-MINISTRO

Notificado para se pronunciar, o Primeiro-ministro entendeu que a divergência de fundo não está no relacionamento institucional entre a República e a RAA, mas antes “quanto à medida ou à quantidade da sua concretização”²⁰⁹ desta cooperação. Para além de reafirmar que titularidade do DPM é exclusiva pertença do Estado e reforçando a ideia da intransferibilidade para as regiões autónomas.

Quanto ao artigo 8º do EPARAA, o Governo português afirmou que o Decreto-Lei nº 38/2015, de 12 de março, densificou, pela primeira vez, o conceito de gestão partilhada ou conjunta no que respeita ao espaço marítimo. Quando a matéria de planeamento e gestão diz respeito às zonas marítimas adjacentes à RAA, o Governo considerou que deveriam existir “*mecanismos institucionais que permitam a ocorrência de fluxos de comunicação e manifestação de vontade*” configurando uma ponderação entre a vontade da República e dos órgãos de governo das regiões autónomas reiterando o entendimento

²⁰⁷ Conforme os artigos 53.º e 57.º do EPARAA.

²⁰⁸ Cf. Artigo 18º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

²⁰⁹ Cf. Ponto 3 do Acórdão do TC nº 136/2016.

de transpor para a LBOGEM o poder das regiões autónomas puderem elaborar os seus planos de ordenamento e gestão, com consulta prévia e aprovação final do Governo da República.²¹⁰

4.3.3 A PRONÚNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dos 13 juízes que compõem o TC, 5 juízes apresentaram declaração de voto vencido quanto à decisão tomada no que concerne à ilegalidade de certas normas, cuja fiscalização foi pedida pelo Presidente do Governo Regional dos Açores. Esta posição²¹¹ espelha a divergência dentro do próprio Tribunal, o que revela que existe uma visão oposta quanto ao papel da RAA no espaço marítimo adjacente ao arquipélago articulado com os poderes da gestão partilhada ou conjunta plasmados no artigo 8º do EPARAA. Este Tribunal considerou que apesar da indiscutível pertença da titularidade do domínio público ao Estado, onde aqui se inclui o núcleo essencial da dominialidade, admitiu a transferência de certos poderes para entidades públicas ou privadas sem que seja afetada a função pública e a finalidade da dominialização do bem. Para isto, há o desdobramento entre titularidade e o exercício de competências sobre o domínio público. A jurisprudência constitucional sublinhou a existência de *poderes primários* – que não são passíveis de transferência; e *poderes secundários* – que são passíveis de transferência para outras entidades, sejam elas públicas ou privadas.

Entre as razões para a não transferência do domínio público marítimo está latente a defesa do Estado soberano, no qual este Tribunal vincadamente e de forma reiterada ao longo do acórdão destaca aspetos ligados e conexados com a “soberania e identificação nacional”, a “salvaguarda da integridade territorial e da soberania do Estado”, poderes que “*não podem deixar de ser exercidos pelo Estado (...) cuja transferência frustraria a finalidade que justifica a dominialização do bem e a sua atribuição ao Estado*” “*poderes que incontestavelmente pertencem à competência*

²¹⁰ Cf. Ponto 3 do Acórdão do TC n.º 136/2016 O Primeiro-ministro realça que “os poderes relativos à aprovação dos planos de situação e de afetação são poderes exclusivos do Estado (...)”, onde será “um poder essencial para salvaguardar a dominialidade do espaço marítimo nacional e, consequentemente, a sua titularidade pelo Estado.”

²¹¹ Cf. Acórdão n.º 136/2016 do TC disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160136.html> [Consult. 04/08/2024].

*exclusiva do Estado, como é o caso da defesa nacional e da segurança interna, funções que se prendem com a soberania”.*²¹²

O domínio do espaço marítimo nacional está intrinsecamente ligado a uma “supremacia e supraordenação do Estado e cujo exercício depende exclusivamente dele”²¹³ dado os poderes de vigilância, fiscalização, de tutela e “polícia de conservação” e utilização que se projeta nos efeitos do seu estatuto dominial que a ele pertence. Aliás, os juízes sobre a ideia de uma possibilidade do Estado abdicar do poder de ordenar o espaço marítimo nacional adjacente aos arquipélagos, transferindo este exercício para as regiões autónomas qualificam-na como “bastante questionável”, pois conforme afirmou o acórdão o Estado ficaria “despojado de um instrumento fundamental, porventura o mais essencial, à regulação e proteção do domínio público marítimo”.²¹⁴

No entanto, este Tribunal sublinhou que a finalidade do bem dominial não é exclusivamente destinado à conservação e defesa, mas também terá de ser visto através de um prisma do aproveitamento económico e das potencialidades neles inerentes. Destacou que o “domínio público afirma-se cada vez mais, na época moderna, como uma riqueza a explorar, um bem que, na medida em que a sua afetação não for contrariada, é e deve ser objeto de gestão económica”.²¹⁵ A possibilidade de transferência de poderes de exploração ou de gestão de um domínio público para entidades públicas ou privadas é admissível desde que exista a *prossecução desses interesses públicos* e não atinja a função que justificou a sua submissão a um regime de dominialidade.²¹⁶

Existem diversas formas de cooperação entre a República e a RAA, que o artigo 8º do Estatuto não densifica, frisando apenas o direito à repartição com o Estado do exercício de poderes gestionários no que concerne às águas adjacentes ao arquipélago. A existência de dois órgãos administrativos, um da República e o outro da RAA, munidos de poderes de gestão para gerir aqueles espaços marítimos que circundam o mar açoriano é o elo

²¹² Cf. Ponto 9.2 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²¹³ Cf. Ponto 9.3 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²¹⁴ Cf. Ponto 9.3 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²¹⁵ Cf. Ponto 6.5 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²¹⁶ Há a admissibilidade da atribuição de direitos de uso privativo ou a concessão de exploração de parcelas do domínio público para o exercício poderes de exploração ou de gestão do domínio público marítimo. Lembrou o TC que do artigo 9º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro extrai-se uma divisão entre titularidade e exercício de poderes de administração sobre os bens do domínio público hídrico, *in casu*, é possível conferir a gestão de bens do domínio público hídrico a entidades privadas.

comum entre as duas pessoas coletivas de Direito público. No entanto, a manifestação destas vontades e o modo como é expressa não é uníssona. Este Tribunal mencionou o Acórdão n.º 315/2014 que exemplifica as diversas formas de cooperação que podem ser efetuadas através de desdobrados exercícios como a *“criação de instituições de concertação” entre diversas unidades administrativas, até à previsão de mecanismos procedimentais de consulta, propostas, pareceres, autorizações, aprovações, homologações, informações, etc.*”²¹⁷ Existe a necessidade da concretização da determinação do conceito de gestão partilhada ou conjunta, já que o artigo 8.º do Estatuto não materializa, exigindo-se que se defina previamente aquilo que pode ou não pode ser partilhado, em que moldes, e quais os limites desta partilha. Tal tarefa incube ao legislador nacional, dado que a consequência de uma gestão partilhada tem efeitos diretos nas duas entidades públicas: na RAA e no próprio Estado.

Como já se sublinhou no Acórdão n.º 315/2014 – esta materialização do conceito deverá ser efetuada pelos órgãos da República e não da RAA, repare-se que o *“parâmetro do “âmbito regional” (alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP), na sua componente institucional, impede que os parlamentos insulares produzam legislação destinada a produzir efeitos relativamente a pessoas coletivas que se encontram fora do âmbito de jurisdição natural das Regiões Autónomas, como é o caso do próprio Estado”*²¹⁸, ou seja, a Região iria extravasar e invadir a esfera de competência dos órgãos de soberania.

No que concerne à competência do Governo da República na tomada de decisões dos planos de situação e de afetação dos espaços marítimos previstos no diploma que desenvolve a LBOGEM, o TC considerou que os poderes incluídos nestes instrumentos, na parte que diz respeito às zonas adjacentes ao arquipélago dos Açores, estão integrados, todos eles, na densificação do modelo de gestão dos espaços marítimos previstos no artigo 8.º do EPARAA. O relevante é indagar se o grau ou medida de participação da RAA corresponde ou não ao conceito de gestão partilhada, previsto no artigo 8.º do Estatuto. No acórdão é relembrado o princípio da cooperação dos órgãos de soberania com os órgãos de governo próprio previsto no artigo 229.º da CRP, o que para este Tribunal é o

²¹⁷ Cf. Ponto 7.2 Acórdão n.º 136/2016 do TC.

²¹⁸ Cf. Ponto 7.2 Acórdão n.º 136/2016 do TC.

“*étimo fundante do regime estabelecido nos n.ºs 1 e 3 do artigo 8º do EPARAA*”²¹⁹ havendo participação das regiões autónomas, mesmo não vinculativa²²⁰.

Entendem os juízes que “*não pode dizer-se que não esteja prevista uma certa forma de cooperação*” visto que não está em causa uma “*pura e simples exclusão das entidades regionais do procedimento conducente à aprovação dos planos de situação e de afetação*”²²¹ sendo que as intervenções procedimentais previstas por parte dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas são “*particularmente intensas*” não havendo uma mera auscultação, mas permitindo-lhes acompanhar a elaboração dos planos, estando representadas numa “*comissão consultiva*” o que constituiu, no entendimento do TC, a uma “*fórmula participativa e de atuação concertada [que integra] uma técnica adequada a densificar o conceito de gestão partilhada*”.²²²

Em suma, é entendimento dos juízes do Palácio Ratton que está espelhado, quer na LBOGEM, quer no diploma que desenvolve a Lei de Bases, a partilha do conjunto de poderes de gestão formado pela atividade de planeamento, ordenamento e execução que está afeto ao Governo da República; e a atribuição de títulos de utilização privativas pelas regiões autónomas (artigo 51º nº1). Para isto, o Tribunal Constitucional considera que “*não se mostra desadequada*”²²³ a concretização do conceito de gestão partilhada, considerando os interesses das regiões autónomas, no respeito ao aproveitamento económico do espaço marítimo, principal finalidade a que se destina o ordenamento marítimo.

Finalmente, o TC não obsta à existência de outras formas de participação na fase final do procedimento por parte das regiões autónomas como pretende a RAA ao deter um peso mais significativo na sequência procedimental onde se salientou que o “*consentimento dos órgãos regionais poderia manifestar-se através de vários atos, como*

²¹⁹ Cf. Ponto 8.1 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²²⁰ Como previsto nos artigos 12º nº6, 18º nº 2 e 3, 22º nº2, e 26º do Decreto-Lei em apreço, que reconhece às Regiões Autónomas o direito de serem consultadas previamente (12º nº2 e 6), o direito de elaborarem o plano de situação, sendo a versão final aprovado por resolução de Conselho de Ministros (18º nº 2 e 3), bem como a participação nas reuniões de concertação promovidas pela comissão consultiva quando haja discordância do plano onde se permita ultrapassar as objeções entre as entidades diferentes (arts. 16º nº1 e 24º nº4).

²²¹ Cf. Ponto 8.1 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²²² Cf. Ponto 10.2 Acórdão nº 136/2016 do TC.

²²³ Cf. Ponto 10.1 Acórdão nº 136/2016 do TC.

propostas imperativas, pareceres vinculativos e despachos conjuntos, ou através da representação em estruturas orgânicas com competência decisória".²²⁴ Não obstante, justificou o Tribunal que a incorporação da fórmula decisória no diploma legal destas fases procedimentais coube ao legislador nacional numa discricionariedade técnica-legislativa, assente num prisma otimizado e ponderando os interesses públicos envolvidos no espaço marítimo.

4.3.4 DECLARAÇÕES DE VOTO DE VENCIDO

Ana Guerra Martins, Maria de Fátima Mata-Mouros, Catarina Sarmento e Castro, João Pedro Caupers, e Joaquim de Sousa Ribeiro foram cinco dos treze juizes que levantaram objeções quanto ao entendimento da decisão proferida no Acórdão.

Na opinião de Ana Guerra Martins, a RAA deveria dispor de uma competência decisória mais ativa que implicasse uma participação na fase da decisão final, quer do plano de situação, quer do plano de afetação dado que o direito de exercer conjuntamente uma certa competência implica o exercício conjunto, pelo que *“a atribuição de um poder de iniciativa e/ ou de um poder de audição e/ ou de um poder de elaboração de pareceres não vinculativos não nos parece suficiente para dar cumprimento ao artigo 8º, nº1 do EPARAA (...)”*. Os poderes que estão previstos na LBOGEM é uma mera concretização daquilo que está constitucionalmente consagrado no artigo 227º, nº1, alínea v) *primeira parte* da CRP, na qual as regiões autónomas devem pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito. Em suma, para Ana Guerra Martins *“o facto de o ato final de aprovação dos planos competir apenas ao Governo não assegura o cumprimento do artigo 8º, nº3, do EPARAA”*.

Maria de Fátima Mata-Mouros reforçou a importância da consagração constitucional que exige que os órgãos de soberania consultem as regiões autónomas em questões que lhes digam respeito (artigos 227º, nº1, alínea v) e 229º, nº2 da CRP), refletindo um modelo de Estado unitário regional e cooperativo. Destacou que no Decreto-Lei nº 38/2015, de 12 de março, existem diversas formas de participação e intervenção procedimental

²²⁴ Cf. Ponto 10.2 Acórdão nº 136/2016 do TC.

previstas na CRP, as quais garantem poderes inerentes às regiões autónomas, independentemente do artigo 8º do EPARAA. No entanto, o EPARAA estabelece um *"regime especial de partilha de atribuições e competências"* relacionado com a gestão das zonas marítimas adjacentes ao arquipélago. O conceito de “gestão partilhada” deverá ser entendido como a existência de uma codecisão, ou pelo menos, *“uma garantia efetiva de que a posição regional é acautelada”* por mecanismos efetivos de uma real participação que garanta uma existência de uma relação de cooperação entre a República e as Autonomias Regionais que prosseguem juntas o interesse público. Ademais, afirmou que *“não faz sentido o receio de que este exercício conjunto ponha em causa a soberania ou a integridade nacional”* visto que há a exclusão desses poderes dominiais que estejam integrados neste âmbito como prevê o artigo 8º nº1 e nº3 do EPARAA. Destarte, considerou que existe uma mera participação das regiões autónomas num processo onde quem tem a palavra final é o Estado. Acrescentando que, no entender do TC, parece existir apenas duas hipóteses: o *“exercício exclusivo pela República com a audição da Região ou o exercício pela Região”*, esvaziando e ignorando o artigo 8º do EPARAA pelo que o acórdão representou um *“retrocesso na construção de um modelo de cooperação no exercício dos poderes de gestão sobre as zonas marítimas desejado pelo legislador estatutário”*.

Catarina Sarmento e Castro admitiu que embora o artigo 8º do Estatuto não encarregue a consagração de um regime de codecisão que equipare o Estado e as regiões autónomas, da opção legislativa *“resulta a violação deste artigo 8º (nº1 e 3, já que o nº2 respeita, não à gestão partilhada entre Estado e Região Autónoma, mas a competências relativas ao licenciamento no âmbito da utilização privativa de bens do domínio público marítimo do Estado, fora da gestão partilhada)”*. Ademais, reconheceu o contraste de forças quanto à medição do peso decisório na distribuição dos poderes de gestão entre o Estado e as Regiões, quando se avalia o diploma no seu todo.

João Pedro Caupers, tem uma visão oposta ao TC sobre os limites da autonomia regional e das virtualidades do bem público. Para o juiz Conselheiro as razões argumentativas proferidas pelo acórdão são *“inadequadas e criticáveis posições hiperdefensivas de supostos interesses do Estado, resultado de uma atávica tradição centralizadora – que, por vezes, na ânsia de rejeitar a existência de um mar açoriano ou de um mar madeirense, até parecem esquecer que açorianos e madeirenses também são*

portugueses -, posições que assentam numa noção restrita de âmbito regional mas se batem por uma noção excessivamente lata de defesa nacional – com o objetivo, assumido ou escamoteado, de limitar as capacidades de intervenção dos órgãos regionais nos assuntos do mar (e noutros domínios relevantes para as regiões)”. Neste sentido, para o juiz constitucional deverá existir uma mais profunda intensidade procedimental e intervencional por parte das regiões autónomas nos assuntos marítimos dada a proximidade “do nosso mar, que é também, senão principalmente, o mar deles” e o relevo económico que isto constitui para estas populações, não colidindo com funções de soberania. Finalmente, não se vê obstáculos à existência de algum domínio público marítimo açoriano que contribuirá para uma rentabilização do domínio público, sem colocar em causa as funções de soberania, defesa, vigilância e polícia, que se encontra adstrito ao Estado, pelo que à luz da CRP não existe uma imposição da pertença dos espaços marítimos que fique sob jurisdição nacional, limitando a prever a sua integração no domínio público. Assim sendo, será uma “escolha mal explicada” e infundamentada pelo legislador deixar de fora as regiões autónomas sem a titularidade de qualquer DPM, assente num “simples preconceito”.

Joaquim de Sousa Ribeiro questionou se as decisões finais quanto à elaboração dos planos de situação e de afetação, em especial às zonas marítimas adjacentes ao arquipélago, deviam ficar unicamente reservadas ao Estado, ou devem as regiões autónomas assumir uma intervenção qualificada num quadro de “gestão partilhada”. Para o juiz Conselheiro desde que não se invada a auréola soberana do Estado é possível que haja essa capacidade de intervenção de influenciar o sentido e teor das decisões, não ignorando que terá que se “levar em conta, com o peso devido, a autonomia regional”, sublinhando não ser apenas uma autonomia administrativa, mas também política, havendo a preocupação constitucional no desenvolvimento económico social, promoção e defesa dos interesses das ilhas, que são também preocupações nacionais. Estes elementos devem ser considerados à luz de uma gestão partilhada definida pelo legislador, em manifestações diretas de expressão de vontade e de decisão por parte dos órgãos regionais, com “garantia de que essa vontade seja minimamente tida em conta ou respeitada na decisão final.”. Em suma, existe um desequilíbrio de posições entre a RAA e o Estado no exercício de poderes de gestão sobre o espaço marítimo que circunda o arquipélago, não existindo uma real influência decisiva nas matérias abrangidas pelos planos de ordenamento, existindo uma “clara subalternização do papel da Região na

gestão de um espaço marítimo que, no que concerne ao mar territorial e à plataforma continental, não deixa de ser território regional (...) ainda que não de domínio regional”.

4.4 PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LBOGEM

4.4.1 PROPOSTA DE LEI Nº 179/2019

Em janeiro de 2019, a ALRAA foi autora de uma proposta de lei²²⁵ que deu entrada na AR que visava a primeira alteração da LBOGEM. Para isto, descreveu-se a importância que o mar dos Açores tem para a criação de emprego e geração de riqueza para a Região e para todo o país, especialmente a importância da extensão da plataforma continental que é, em primeira linha, um “*recurso açoriano*”²²⁶. A ALRAA considerou que a LBOGEM e a legislação que a desenvolve quanto à distribuição de competências entre a República e a RAA é incapaz de satisfazer os interesses das regiões autónomas pelo que “*não corresponde, nem satisfaz, este objetivo*”.²²⁷

Destarte, e nos termos do ordenamento e de gestão das áreas do espaço marítimo nacional, sob jurisdição nacional, adjacentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, a proposta de lei incorporava (i) a transferência para as regiões autónomas de competências da administração central quanto ao espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional adjacente aos respetivos arquipélagos, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado; (ii) a participação dos serviços da administração central competente no procedimento prévio dirigido à aprovação dos planos de ordenamento e gestão do espaço marítimo, através de emissão de parecer; (iii) a constituição de procedimentos de codecisão, no âmbito da gestão conjunta ou partilhada, entre a administração central e regional autónoma, quando esteja em causa o regime económico e financeiro associado à utilização privativa dos fundos marinhos; (iv) a competência exclusiva das regiões autónomas para licenciar no âmbito da utilização

²²⁵ Cf.

in
<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953556c4a5447566e4c305276593356745a57353062334e4a626d6c6a6157463061585a684c324e6b4d32517a4f546b774c5751314d7a55744e474d33596930355a546b334c575a695a475931596d4d344d575a694d69356b62324d3d&fich=cd3d3990-d535-4c7b-9e97-fbdf5bc81fb2.doc&Inline=true>
[Consult. 13/08/2024].

²²⁶ *Idem*, p.1.

²²⁷ *Idem*, p.1.

privativa de bens do DPM do Estado, designadamente, atividades de extração de inertes, da pesca e de produção de energias renováveis.

A proposta abrangia a integração de dois novos princípios: (i) gestão conjunta entre as administrações central e regional dos poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no DPM do Estado; (ii) gestão partilhada, com as regiões autónomas, do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional adjacente aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, exercida entre órgãos das administrações central e regional competentes em razão da matéria, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado.²²⁸

4.4.2 DISCUSSÃO NA GENERALIDADE

A 19 de dezembro de 2019, a Assembleia da República reuniu-se em reunião plenária onde foi discutida, na generalidade, a Proposta de Lei n.º 179/XIII/4.^a (ALRAA) – que altera a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional.²²⁹

Para o Partido Socialista (PS), há na iniciativa por parte da ALRAA uma clarificação do conceito de “gestão partilhada”, no respeito pela CRP e pelo EPARAA. De forma genérica aborda-se a transferência para as regiões autónomas de competências quanto ao espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional adjacente aos respetivos arquipélagos, bem como um papel mais central dirigido à aprovação dos planos de ordenamento e gestão do espaço marítimo. Considerou que o que se coloca ao Parlamento é *“o caminho de corroborar e aprofundar o regime autonómico regional, potenciando a sua eficiência e especificidade. À semelhança das competências já exercidas no meio terrestre, agora também há competências para o território marítimo”*²³⁰. Além disso,

²²⁸ Assim, são apresentadas alterações aos artigos 1.º, 3.º, 5.º, 8.º e 12.º da Lei n.º 17/2014, de 10 de abril e é aditado um novo artigo (31.ºA- Regiões Autónomas) – que estabelece que as matérias referentes aos artigos 8.º a 11.º, 13.º a 25.º, 27.º a 29.º e 31.º são desenvolvidas, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, mediante decreto legislativo regional, sempre que em causa estejam espaço marítimo nacional sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes aos respetivos arquipélagos.

²²⁹ Proferiram intervenções os Deputados João Azevedo Castro (PS), João Dias (PCP), Paulo Moniz (PSD), Ricardo Vicente (BE), Assunção Cristas (CDS-PP), André Ventura (CH) e João Cotrim de Figueiredo (IL) Cf. Diário da Assembleia da República, I série, n.º19, 20 de dezembro de 2019, pp.18 ss.

²³⁰ Cf. Diário da Assembleia da República, I série, n.º19, 20 de dezembro de 2019, p.18

considerou que apresenta uma nova perspetiva socioeconómica, nomeadamente como a criação de emprego e geração de riqueza no quadro de sustentabilidade ambiental.

O Partido Comunista Português (PCP) acompanhou genericamente a proposta de lei da ALRAA, quanto ao acréscimo de competências regionais, no que concerne à gestão e ordenamento do espaço marítimo nacional na zona de influência dos arquipélagos. No entanto, existe uma preocupação quanto ao licenciamento no âmbito da utilização privativa dos bens do DPM, para o risco de os interesses públicos serem colocados em causa pelos interesses privados, alertando que a concessão a privados implica um acompanhamento de exploração. Além disso, quanto à vigilância, defesa, fiscalização e de salvamento, referiu: “*constituem claramente uma vertente que consideramos muito sensível, porquanto representam o pleno exercício da soberania nacional, implicando uma grande articulação, nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, entre diferentes entidades e autoridades (...)*”²³¹. Afirmou que a autonomia regional é um meio para promover o desenvolvimento das ilhas e para diminuir as assimetrias garantindo igualdade de condições de vida no contexto nacional.

O Partido Social Democrata (PSD) reconheceu que o mar dos Açores é um dos maiores ativos que Portugal possui, projetando Portugal no Atlântico e reforçando a sua posição geoestratégica. Salieta que a LBOGEM não acautela os interesses das regiões autónomas, pelo que não atribui um papel ativo na tomada de decisão. O entendimento de “gestão partilhada” passa pela “*consagração de procedimentos de tomada de decisão em que existe uma verdadeira codecisão e uma garantia efetiva de que posição regional é devidamente acautelada*”.²³²

O Bloco de Esquerda (BE) considerou que a economia do mar é decisiva para o bem-estar das populações insulares e para o interesse do país. Quanto ao papel ativo que as regiões devem ter na gestão do espaço marítimo adjacente aos arquipélagos existe “*a pertinência, [...] que as populações locais tenham maior capacidade de decisão e influência sobre o seu território (...) hoje, têm todos a hipótese de reconhecer o erro e de repor direitos democráticos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*”.²³³

²³¹ *Idem*, p.19

²³² *Idem*, p.20.

²³³ *Idem*, p.21.

O CDS – Partido Popular (CDS-PP) fez referência ao Acórdão do TC, considerando que só alterando a CRP poderá ser possível ir ao encontro das pretensões das regiões autónomas, pelo que argumentou que *“temos a mesma Região Autónoma dos Açores, vencida pelo Tribunal Constitucional, a ir por outro lado, pelo lado de alterar a legislação de base”*, pelo que a proposta apresentada pela ALRAA põe em causa a unidade nacional, violando a CRP, contrariando toda a jurisprudência do TC.²³⁴

Na mesma senda, o Partido CHEGA (CH) observou que se está perante uma matéria fundamental e decisiva sendo *“uma flagrante violação da Constituição no que se refere às competências de gestão do ordenamento, de gestão do espaço marítimo e que pode colocar em causa não só a unidade nacional como o próprio espírito da soberania nacional”*.²³⁵

Para a Iniciativa Liberal (IL), a conformidade com o EPARAA é destacada devido à sua *“perspetiva liberal de rejeição de qualquer forma de centralismo excessivo ou concentração desproporcionada de poder”*. Considera-se que há um tipo de limitação aos direitos das regiões autónomas no que diz respeito às decisões conjuntas ou partilhadas relativas à política de ordenamento do mar.^{236 237}

4.4.3 LEI Nº1/2021, DE 11 DE JANEIRO

A 23 de julho de 2020 foi a votação final global o texto apresentado pela Comissão de Agricultura e Mar relativo à Proposta de Lei nº179/XIII/4ª (ALRAA), diploma que foi aprovado.²³⁸

²³⁴ *Idem*, p.22.

²³⁵ *Idem*, p.23.

²³⁶ *Idem*, p.23

²³⁷ O diploma foi aprovado na generalidade com os votos a favor do PS, PSD, PCP, PEV, IL, L, contra do CH, e abstenções do CDS-PP, do PAN, e da Deputada Ana Paula Vitorino.

Cf. Diário da Assembleia da República, I série, nº20, 21 de dezembro de 2019, p.35.

²³⁸ Diploma aprovado com votos a favor do PS, do PAN, do IL e de 5 Deputados do PSD (António Ventura, Paulo Neves, Paulo Moniz, Sara Madruga da Costa e Sérgio Marques), votos contra da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e de 12 Deputados do PS (Ana Paula Vitorino, Ascenso Simões, Bacelar de Vasconcelos, Bruno Aragão, Hugo Oliveira, Jorge Lacão, José Magalhães, Luís Capoulas Santos, Marcos Perestrello, Pedro Cegonha, Rosário Gambôa e Susana Correia) e abstenções do PSD, do BE, do PCP, do CDS-PP, do PEV, do CH, da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira e do Deputado do PS Filipe Neto Brandão. *Cf.* Diário da Assembleia da República, I série, nº 76, 24 de julho de 2020, p.65.

Este diploma que procedeu à primeira alteração da LBOGEM introduziu vários pontos inovatórios: (i) gestão conjunta entre a administração central e regional dos poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no DPM do Estado; (ii) gestão partilhada, com as regiões autónomas, do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional adjacente aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, exercida entre os órgãos da administração central e regional competentes em razão da matéria, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado; (iii) os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas marítimas são elaborados e aprovados pelo Governo da República, mediante a emissão de parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado; (iv) sempre que estejam em causa áreas do espaço marítimo nacional sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes aos arquipélagos até às 200 milhas marítimas, são desenvolvidas nas regiões autónomas, mediante DLR e com a emissão de parecer da administração central, o qual é obrigatório e vinculativo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado; (v) a competência exclusiva das regiões autónomas para licenciar, no âmbito da utilização privativa de bens do DPM do Estado, nomeadamente, atividades de extração de inertes, pesca e produção de energias renováveis, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado português.²³⁹

Com a alteração da LBOGEM alguns parlamentares alertaram para a existência de “(...) *uma fratura na soberania nacional ao criar um conceito específico de território autónomo designado «mar dos Açores», que transforma o «mar Português», em matéria de ordenamento e gestão num somatório de três espaços marítimos, o dos Açores, o da Madeira e o do continente*”²⁴⁰. Foi ainda alegado que a previsão de parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas reduz a intervenção e a posição do Governo da República em matérias soberanas que o diploma não desenvolve. Salientaram ainda que, o DPM pertence exclusivamente ao Estado, posição reiterada em acórdãos do TC pelo que não poderão ser transmitidos a outras entidades os poderes que justificam a sua titularidade. Finalmente, os poderes transferidos para as regiões autónomas, nomeadamente no aditado do artigo 31º-A, que à exceção das matérias nela elencadas, o

²³⁹ Cf. Arts. 3º alíneas c) e d), 8º nº3, e 31º-A nº1 e 3 alínea d) da Lei nº1/2021 de 11 de janeiro.

²⁴⁰ Cf. Diário da Assembleia da República, I série, nº 76, 24 de julho de 2020, pp. 103-108.

Estado perderá a sua posição e papel determinante correndo o risco de ficar “*arredado*” no ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

O Presidente da República, a 10 de agosto de 2020, devolveu à Assembleia da República, sem promulgação, o diploma que procedeu à primeira alteração da LBOGEM, solicitando a ponderação de introdução de aditamentos clarificadores em algumas normas. No entanto, reconheceu não haver razões suficientes para suscitar a fiscalização preventiva da constitucionalidade, considerando a jurisprudência constitucional e da doutrina portuguesa. O Presidente da República salientou que tais normas do diploma acautelam a integridade e soberania do Estado “*que tornam indelegáveis poderes primários sobre o domínio público marítimo*”, nomeadamente ao excluir a necessidade de parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas de matérias soberanas, competindo unicamente ao Governo da República a elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional. Ademais, a necessidade de parecer obrigatório e vinculativo da administração central para os decretos legislativos regionais, sempre que envolvam os princípios da integridade e da soberania do estado salvaguardam os poderes soberanos do Estado português. Após alterações por parte da AR, considerando as preocupações do Presidente da República, a 11 de janeiro de 2021, foi publicado em Diário da República o diploma que procede à primeira alteração da LBOGEM.

4.5 O PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA: ACÓRDÃO Nº 484/2022

Um grupo de 37 deputados requereram a declaração da inconstitucionalidade de algumas normas constantes na Lei nº1/2021, de 11 de janeiro.²⁴¹ Alegaram que estes preceitos violam os artigos 3º, 84º, 112º e 267º nº2 da CRP, e o artigo 8º nº2 do EPARAA. Em síntese, os Requerentes entenderam que a introdução de um parecer obrigatório e vinculativo por parte das regiões autónomas com vista à aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional coloca em causa o princípio da unidade de ação administrativa (artigo 267º nº2 da CRP). Alegaram que exploração e aproveitamento dos recursos naturais da plataforma continental estendida, para além das 200 milhas, só pode pertencer ao Estado, visto que os poderes exercidos são exclusivos de soberania

²⁴¹ Designadamente o artigo 8º nº3 e do artigo 31º- A, e pela sua conexão, a parte final do artigo 8º nº1.

sendo estas faculdades intransferíveis para outras entidades. O legislador estadual “*não pode transferir, delegar ou conferir, bem como submeter-se a pressupostos de exercício condicionado dos poderes constitutivos primários que afetem os poderes exclusivos do Estado (...)*”.²⁴²

Neste entendimento, a inserção de um parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas iria conferir a estas um poder codecisório quanto à aprovação dos planos de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas, que violaria a garantia constitucional do artigo 84º e do artigo 3º nº1 da CRP. Desta forma, o Estado via a sua competência exclusiva a ser partilhada e dividida com as regiões autónomas. Destarte, segundo este entendimento, os Estatutos Políticos Administrativos das regiões autónomas não habilitam os arquipélagos a ter uma intervenção na zona da Plataforma Continental para além das 200 milhas, pelo que não existe nenhum domínio de “âmbito regional” que permita os órgãos de governo próprios através de decretos legislativos regionais disporem sobre matérias reservadas aos órgãos de soberania. Finalmente, quanto à aprovação dos poderes de ordenamento do espaço marítimo das zonas adjacentes às regiões autónomas, há uma substituição das regiões pelo Estado, pelo que entendem que existe violação do artigo 227º da Constituição.

4.5.1 A PRONÚNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A Lei nº1/2021, de 11 de janeiro, visou reforçar a intervenção procedimental das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira na aprovação dos planos de situação e de afetação. O TC identificou o cerne problemático: a gestão partilhada do mar entre o Estado e a RAA. Existe o direito de a Região exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial da zona circundante ao arquipélago, exceto quando esteja em causa a integridade e soberania nacional, conforme prevê o EPARAA, não comprometendo o DPM pertencente ao Estado.

A RAA detém a competência para o licenciamento das atividades de extração de inertes, da pesca e da produção de energias renováveis, no âmbito de utilização privativa dos bens do DPM. É entendimento reiterado deste Tribunal (Acórdãos nºs 280/90, 330/99,

²⁴² Cf. Ponto 2 do Acórdão nº 484/2022 do TC disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 484/2022 . \(tribunalconstitucional.pt\)](#).

131/2003, 654/2009, 402/2008, 315/2014 e 316/2016) que o mar territorial e a plataforma continental integram o domínio público, já a ZEE não integra o domínio público por força dos preceitos constitucionais, da CNUDM e da Lei nº 34/2006, de 28 de junho, sendo a mesma objeto de direitos fruição “*e não de verdadeiros direitos sobre o espaço ou o território (como seria próprio da dominialidade), ainda que Constituição inclua a zona económica exclusiva no artigo 5º relativo ao território nacional*”.²⁴³

A competência para densificar o conceito de gestão preceituada no artigo 8º do EPARAA pertence aos órgãos de soberania, pelo que a repartição de competências entre a República e a Região terá efeitos no próprio Estado. É entendimento deste Tribunal que a introdução da vinculatividade do parecer obrigatório previsto no artigo 8º nº3 da LBOGEM, na redação dada pela Lei nº 1/2021 “*retira a exclusividade da competência para exercer os direitos dominiais resultantes da soberania e jurisdição que tem sobre aquelas zonas marítimas, pondo em causa o estatuto jurídico de dominialidade*”²⁴⁴. Entenderam os juízes que o parecer vinculativo das regiões autónomas compromete o poder de ordenar o espaço marítimo por parte do Estado, havendo uma neutralização da proteção de fins que justificam a qualificação desse bem como pertencente ao domínio público “*em vista da subordinação a fins de natureza regional*”.

Sobre o artigo 31º-A da referida Lei, onde diversas matérias são desenvolvidas nas respetivas regiões autónomas, mediante decreto legislativo regional (DLR), sempre que em causa estejam áreas do espaço marítimo nacional adjacente aos arquipélagos, até às 200 milhas mediante a emissão de parecer do Governo da República, o qual é obrigatório e vinculativo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado (nº1 do art.31º-A), o Tribunal considerou que ao reenviar para decreto legislativo regional o desenvolvimento dos preceitos viola a “*proibição constitucional de as regiões autónomas legislarem sobre matérias reservadas aos órgãos de soberania*”²⁴⁵, nos termos da alínea v) do nº1 do artigo 167º da CRP.

²⁴³ Cf. Ponto 9 do Acórdão nº 484/2022 do TC.

²⁴⁴ Cf. Ponto 11.1 do Acórdão nº 484/2022 do TC.

²⁴⁵ Cf. Ponto 12 do Acórdão nº 484/2022 do TC.

4.5.2 DECLARAÇÕES DE VOTO DE VENCIDO

Gonçalo Almeida Ribeiro, Afonso Patrão e Mariana Canotilho, vencidos quanto à declaração de inconstitucionalidade do nº 3 do artigo 8º da Lei nº1/2021, de 11 de janeiro e à respetiva fundamentação, julgaram que a inconstitucionalidade resulta “*da atuação das regiões autónomas em domínios que, sendo estranhos às «suas características geográficas, económicas, sociais e culturais»*”, ao prever um parecer obrigatório e vinculativo quanto aos instrumentos de gestão do espaço marítimo que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas estão distantes da sua geografia, contrariando as finalidades e limites da autonomia regional.

Para estes juízes, nada impediria que o legislador da República incluísse a plataforma continental adjacente aos arquipélagos no domínio público regional, como já sucede com o domínio público geológico terrestre (nº2 do artigo 20º do EPARAA, onde o Estado exerce poderes soberanos conforme a alínea c) do nº1 do artigo 84º da CRP. Com isto, “*se a Constituição não impede o legislador de alterar o titular dominial, tampouco – e por maioria de razão – veda a participação das regiões autónomas na elaboração dos planos de situação e nos planos de ordenamento de parcelas do domínio público estadual*”, pelo que a norma em questão exclui a intervenção das regiões em matérias de soberania e integridade do Estado. No demais, acompanharam genericamente a decisão e fundamentos da restante declaração de inconstitucionalidade do artigo 31º-A.

Para José Eduardo Figueiredo Dias, a extensão da plataforma continental nacional toca simultaneamente as zonas económicas exclusivas de Portugal Continental e das regiões autónomas – pelo que “*constitui uma zona geográfica unitária, o que permite explicar o regime de coordenação entre o Estado e as Regiões Autónomas*”. Ainda, é essencial considerar a cisão entre a titularidade e exercício dos poderes da dominialidade. Pelo que, os poderes primários são intransferíveis para as regiões, em matérias respeitantes à soberania, defesa e integridade nacional. No entanto, quanto aos poderes secundários, em especial, poderes de gestão, tal já seria possível para o Juiz Conselheiro, considerando a parte final da redação do artigo 8º nº3 da Lei 1/2021, de 11 de janeiro que salvaguarda as matérias quanto à integridade e soberania do Estado. Ademais, é entendimento que o planeamento do espaço marítimo insere-se numa “*função secundária ou de segundo grau*” pela sua subordinação à Lei, pela natureza infralegal dos

regulamentos. Não existe, nesta visão, violação da reserva de competência legislativa, visto que se enquadra no âmbito de natureza regulamentar que dizem respeito à a função administrativa, ressalvando as matérias que dizem respeito à soberania do Estado.

Lino Rodrigues Ribeiro vencido quanto à declaração de inconstitucionalidade da norma contida no nº3 do artigo 8º, e da fundamentação da inconstitucionalidade das normas do artigo 31º A, ambos da Lei 1/2021, de 11 de janeiro. Para este Juiz Conselheiro a CRP não impede a República de transferir para os órgãos de governo próprio das regiões autónomas o poder de elaborar e aprovar os instrumentos do espaço marítimo adjacentes aos arquipélagos desde que incidam sobre matérias de “âmbito regional” e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania. Para o mesmo, o poder de ordenar e gerir os bens dominiais existentes nas zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos “*é um poder secundário suscetível de ser transferido para as respetivas administrações regionais nas matérias de âmbito regional.*”, propósito do artigo 8º do EPARAA, tendo como finalidade o exercício de poderes secundários no âmbito do DPM, onde se inclui o poder de planear e ordenar os bens dominiais que o integram, desde que respeite a integridade e soberania do Estado e apenas quando incidam sobre matérias de âmbito regional. Além disso, no que concerne ao parecer vinculativo e obrigatório das regiões autónomas quanto à aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional no respeitante à plataforma continental para além das 200 milhas, o legislador pretendeu concertar um modelo de gestão partilhada que reflita a decisão final com dois centros de poderes (o nacional e o regional), no entanto, a gestão partilhada “*peca por excesso*” uma vez que os pareceres das regiões autónomas podem ter efeito vinculativo em matérias que extrapolam o âmbito regional.

João Caupers, vencido quanto à declaração de inconstitucionalidade da norma contida no nº3 do artigo 8º, tem uma posição contrária à jurisprudência constitucional quanto ao alcance e finalidades das autonomias regionais. Para o antigo Presidente do TC, as posições deste Tribunal “*refletem, em maior ou menor medida, o ancestral pendor centralista da cultura política dominante*”. Pela dimensão do processo da extensão da plataforma continental situada para além das 200 milhas marítimas que poderá duplicar a atual área do espaço marítimo nacional, deve-se à localização dos Açores e da Madeira pelo que se entende legítimo que a população insular procure tirar benefícios do seu mar, “*da qual querem ser protagonistas e não apenas figurantes*”. Acrescentou que os

pareceres vinculativos são usados em inúmeras áreas da administração pública para forçar entendimentos, pelo que a sua não admissibilidade “*só pode radicar na prognose apocalíptica de que os órgãos das regiões autónomas iriam opor-se sistemática e arbitrariamente às intenções do Estado*” havendo uma reiterada obstaculização na tomada de decisões que colocaria em causa o interesse público, e numa primeira linha, as próprias populações dos arquipélagos. Com a pronúncia do TC, houve a necessidade de uma segunda alteração à LBOGEM.

4.6 SEGUNDA ALTERAÇÃO À LBOGEM

4.6.1 PROPOSTA DE LEI Nº 102/XV/I

A proposta de Lei nº 102/XV/I²⁴⁶ pretendeu adaptar o regime jurídico de ordenamento, gestão e uso do espaço marítimo para responder aos desafios da governação nesta área em Portugal. O objetivo foi criar um "segundo nível" de ordenamento, introduzindo uma nova figura de planos de gestão, que permitisse uma gestão mais flexível e adaptada à intervenção das regiões autónomas. De acordo com a exposição de motivos, o primeiro nível de ordenamento assegura os poderes inerentes ao estatuto do domínio público na respetiva área de intervenção, garantindo a unidade e integridade do espaço marítimo nacional. Além disso, e considerando os diversos riscos para as áreas marinhas protegidas, sublinha-se a necessidade de regulamentar as atividades que ocorrem no mar e, conseqüentemente, nestas áreas marinhas.

A proposta de alteração, no que concerne à competência, assinala que é competência das regiões autónomas assegurar a compatibilidade com a respetiva integração no DPM, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado e nos casos de projetos ou infraestruturas de relevante interesse para o país, a execução dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional nas zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos até às 200 milhas.²⁴⁷

²⁴⁶Cf.

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338335a444d77595451775979316c597a49334c54526c596a6b74596a646b4f5331684d5441304e6d55334d57497a4f5459755a47396a65413d3d&fich=7d30a40c-ec27-4eb9-b7d9-a1046e71b396.docx&Inline=true>
[Consult. 29/08/2024].

²⁴⁷ Cf. artigo 5º nº3 da proposta de Lei nº 102/XV/I.

No que diz respeito ao papel de intervenção das regiões autónomas, estabeleceu-se que os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à zona entre a linha de base e o limite exterior do mar territorial, à ZEE e à plataforma continental, incluindo para além das 200 milhas, são elaborados pelo Governo da República. Ademais, os órgãos de governo próprio das regiões autónomas podem elaborar os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem, nas zonas marítimas adjacentes, aos arquipélagos, até às 200 milhas, sendo estes instrumentos sempre aprovados pelo Governo da República.²⁴⁸

No entanto, tal iniciativa caducou a 25 de março de 2024, pelo facto do titular do órgão autor da proposta cessar funções antes de a sua iniciativa legislativa poder vir a ser aprovada, conforme decorre dos n.ºs 5 e 6 do artigo 167.º da CRP que prescreve que as propostas de lei e de referendo caducam com a demissão do Governo.

4.6.2 PARECER DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Todos os partidos políticos com assento parlamentar na ALRAA emitiram parecer desfavorável²⁴⁹. Em síntese, para o Parlamento açoriano a iniciativa parlamentar teve um forte pendor centralista, pois esvaziou as competências das regiões autónomas pelo que constitui um “*evidente retrocesso*”. O projeto de proposta de Lei do Governo da República reserva em absoluto para as autoridades nacionais a competência decisória no âmbito da adoção de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, remetendo o papel dos órgãos de governo próprios para uma mera faculdade de elaborar e propor parte do plano de situação ou de afetação em relação ao espaço marítimo adjacente. Ou seja, as autoridades nacionais terão sempre a faculdade de não aprovar o plano elaborado pela RAA, e de forma unilateral, elaborar e aprovar um outro plano. Para a ALRAA trata-se de uma “*revisão redutora*” do papel da autonomia regional e uma clara restrição face à gestão partilhada do mar açoriano previsto no EPARAA. Em suma, é entendimento da

²⁴⁸ Cf. artigo 8º nº1, 3 e 5 da proposta de Lei nº 102/XV/I.

²⁴⁹ Cf. *in* <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c325953396a4d6a59785a54686d4d5330344e6a417a4c54526c4e7a5574595745794e43303159574d7a595755344d446c6b4f5755756347526d&fich=c261e8f1-8603-4e75-aa24-5ac3ae809d9e.pdf&Inline=true> [Consult. 30/08/2024].

ALRAA que a República ignora o quadro legal de partilha de competências administrativas entre o Estado e as regiões, pelo que a gestão do mar dos Açores é “*absolutamente obliterada e desrespeitada pelo governo de cariz colonial que se senta em Lisboa, num claro desrespeito e desprezo pelas competências dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas*”.²⁵⁰

4.6.3 PARECER DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

A Presidência do Governo da RAA²⁵¹ esclareceu que não está em causa a titularidade, mas a participação na gestão do espaço marítimo nacional adjacente aos arquipélagos, assentes em poderes legislativos que podem ser atribuídos às respetivas Assembleias legislativas regionais, com base no poder concedido pelos Estatutos. O Governo Regional dos Açores assinalou a ideia de que integram igualmente aquela categoria entes públicos e até privados, aos quais se encontra cometida a gestão e exploração dos bens dominiais. Reiterou que se deveria efetuar uma distinção entre poderes primários – privativos dos titulares do domínio público; e os poderes secundários – passíveis de transferibilidade.

Com isto, para os titulares do domínio público estão reservados os poderes primários, isto é, poderes que contendem com o âmago do estatuto da dominialidade, como atos de aquisição e extinção do domínio público, bem como aqueles que, dependendo da vontade dos titulares, implicam uma mutação dominial subjetiva. Os demais poderes, onde se inclui os poderes secundários, podem ser transferidos para entidades distintas do titular, incluindo-se nestes, designadamente, os poderes de ordenamento e planeamento, de atribuição de usos privativos e de defesa do domínio público.

Ademais, no parecer, alega-se que a existência dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira confere ao Estado soberania sobre as zonas marítimas portuguesas adjacentes ao arquipélago e que, por isso, as regiões autónomas, enquanto pessoas coletivas

²⁵⁰ *Idem*, p.8.

²⁵¹

Cf. <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338315aba4977596a426b4e5330344f546c6c4c54526c4e6a51745954686c5a69307a4f4745774e47466d59574d3059574d756347526d&fich=5f20b0d5-899e-4e64-a8ef-38a04afac4ac.pdf&Inline=true> [Consult. 02/09/2024].

territorialmente definidas na CRP, “*não podem deixar de exercer direitos sobre o território que elas próprias determinaram que fosse português*”.²⁵²

Em síntese, a proposta de Lei, segundo o entendimento do Governo da RAA ignora e viola o EPARAA, não prevendo um procedimento decisório de gestão partilhada dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, relegando a autoridade decisória dos arquipélagos para um procedimento de participação, igualando na mesma medida de participação as autarquias locais, associações científicas, profissionais, sindicais e empresariais e organizações não governamentais, direta ou indiretamente, associadas às atividades marítimas, desconsiderando o estatuto constitucional atribuído aos regimes político-administrativos das regiões autónomas. Em suma, para o Governo dos Açores, existe a possibilidade de a RAA desempenhar poderes de competência gestionárias sobre bens do domínio público do Estado, localizados no território do arquipélago dos Açores, concatenada com o princípio da subsidiariedade.

Para melhor se avaliar o quadro legislativo nacional, considerar-se-á de seguida o exemplo espanhol.

4.7 O CASO DE ESPANHA

O Estado Espanhol, territorialmente descentralizado, tal como Portugal, é marcado pela sua complexa delimitação constitucional e pelas suas atribuições no âmbito do domínio marítimo entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Será relevante analisar a gestão do espaço marítimo e terrestre espanhol, bem como a quem são confiadas tais competências. A transposição da Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo evidenciou-se em 2017²⁵³ onde o diploma veio regular o ordenamento do espaço marítimo, e implicou, entre outras coisas, a obrigação por parte do Estado Espanhol aprovar os planos de gestão do espaço marítimo para cada uma das demarcações. Desta feita, em 2023²⁵⁴

²⁵² *Idem*, p.5.

²⁵³ Real Decreto 367/2017, de 8 de abril por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. Cf. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/04/08/363> [Consult. 07/10/2024].

²⁵⁴ Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas Cf. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-5704 [Consult. 07/10/2024].

foram aprovados os planos de ordenamento do espaço marítimo das cinco demarcações espanholas.

A Constituição Espanhola de 1978 reconhece o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram²⁵⁵. Quanto à sua organização territorial e do poder, Espanha está organizada em municípios, em províncias e nas Comunidades Autónomas que gozam de autonomia para a gestão dos seus interesses.²⁵⁶ A Lei fundamental assume expressamente que os Estatutos das Comunidades Autónomas contêm delimitação do território e competências assumidas dentro do quadro constitucional.²⁵⁷ O processo constitucional é constituído pela integração de todo o território nacional espanhol em Comunidades Autónomas, sendo estas entidades de base territorial de natureza política, que não incluem o mar, o que tem como consequência que as competências das Comunidades só podem ser exercidas dentro do território correspondentemente delimitado e só excepcionalmente pode ser projetado para o mar territorial.²⁵⁸

As Comunidades podem assumir à luz da Constituição várias matérias, nomeadamente no que concerne ao ordenamento do território, urbanismo e habitação²⁵⁹. Tem sido uma problemática jurídico-constitucional quanto às competências das comunidades autónomas em ambiente marinho. A Lei Espanhola afirma que a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e da plataforma continental são bens do domínio público estadual ²⁶⁰ e outros que a lei determine. ²⁶¹ Há um “forte protagonismo” do Estado na gestão do domínio público.²⁶² O

²⁵⁵ Artigo 2º da Constituição Espanhola: “A Constituição fundamenta-se na indissolúvel unidade da Nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas.”

²⁵⁶ Artigo 137º da Constituição Espanhola.

²⁵⁷ Artigo 147º nº2 alíneas b) e d) da Constituição Espanhola.

²⁵⁸ LOÑ, Pilar Cuesta de - *La organización territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre: consecuencias sobre las competencias autonómicas en el mar*, Conferência de abertura do congresso nacional da Associação Espanhola de Direito Marítimo, Madrid, Espanha, 29 e 30 de junho de 2023, p.75 ss, disponível in [La organización territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre: consecuencias sobre las competencias autonómicas en el mar](#) | [Revista Canaria de Administración Pública \(tirant.com\)](#) [Consult. 04/10/2024].

²⁵⁹ Artigo 148º.1.3 da Constituição Espanhola.

²⁶⁰ Artigo 132º nº2 da Constituição Espanhola.

²⁶¹ GRGIC, Tuhtan, I., Bulum, B. y Petit Lavall, M. V. *The influence of European Union law on certain national solutions regarding the concessioning of nautical tourism ports*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 63, 2019, p.507. Disponível in <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.63.04> [Consult. 18/10/2024].

²⁶² LARRUGA F. Javier Sanz, - *Autonomía, costas y litoral*. – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern; 15) Selecció de les ponències presentades a les jornades "Autonomia, Costes i Litoral/

Tribunal Constitucional Espanhol tem afirmado que a condição do domínio público não é um critério utilizado para delimitar competências, o exercício de competências autónomas sobre as áreas marítimas sob jurisdição espanhola resulta, quer de atribuições estatutárias expressas, quer da própria natureza da competência, mesmo que não inclua uma referência direta ao mar. Tem-se admitindo o exercício de competências das Comunidades Autónomas nas zonas marítimas, em diferentes domínios como pescas, marisco, aquicultura, salvamento marítimo²⁶³, podendo ser exercidas nas águas interiores, no mar territorial e na ZEE, dado a sobreposição do território entre o Estado e estas Comunidades, onde apenas o Estado Espanhol dispõe de soberania sobre o bem dominial, tendo em conta o princípio da territorialidade.²⁶⁴

Os Estatutos da Catalunha, da Andaluzia e das Canárias, por exemplo, quanto aos poderes atribuídos, têm competências muito semelhantes como direitos exclusivos sobre o planeamento costeiro e a gestão do domínio público.²⁶⁵ Mais recentemente, a jurisprudência espanhola²⁶⁶ pronunciou-se sobre diferentes instrumentos de planeamento costeiro como os planos de proteção, gestão de utilização ou a regulamentação de utilizações temporárias sob autorização dos municípios da Catalunha. Para o Tribunal, as funções e poderes reservados ao Estado enquanto titular do domínio público foram e continuam a ser – apesar da colaboração existente – uma fonte de conflito, derivado sobretudo dos relatórios que são obrigatórios e exigidos, existindo a necessidade de haver um acordo prévio entre as duas entidades, isto é, entre o Estado Espanhol e os municípios. As Comunidades Autónomas estão assumindo um maior número de competências em relação ao Domínio Público Marítimo-terrestre. Neste sentido, a reforma do Estatuto de Autonomia da Catalunha estabelece que é da competência da *Generalitat*, em matéria de ordenamento costeiro, respeitando o regime geral do domínio público marítimo-terrestre

coordenação de Joan Manuel Trayter, [e] Marta García Pérez [et. al], 2023, ISBN: 978-84-19695-19-2, p.186 ss.

²⁶³ Sentença 77/1984, de 03 de julho – BOE núm. 181, de 30 de julho de 1984, disponível in [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 77/1984 \(tribunalconstitucional.es\)](#) [Consult. 04/10/2024].

²⁶⁴ Boletim Oficial do Estado, número 60, de 11 de março de 2014, p.79, disponível in [BOE.es - Sumario del día 11/03/2014](#) [Consult. 04/10/2024].

²⁶⁵ LARRUGA F. Javier Sanz, - *Autonomía, costas y litoral*, Op. Cit. pp. 12 ss.

²⁶⁶ Sentencia 18/2022, de 8 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 2721-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral. Competencias sobre costas: constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a los ayuntamientos la potestad de autorizar usos en el dominio público marítimo terrestre. Disponível in https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3805 [Consult. 04/10/2024].

que inclui, em qualquer caso a gestão dos títulos de ocupação e uso do domínio público marítimo-terrestre, especialmente a concessão de autorizações de obras fixadas no mar, respeitando as exceções que possam ser estabelecidas por razões ambientais nas águas interiores e costeiras de transição^{267 268}.

A doutrina espanhola tem entendido que o alargamento das competências marítimas das Comunidades Autónomas não visa negar ao Estado os poderes sobre os bens de que é titular, mas sim destacar que o planeamento, a proteção e a gestão devem ser um esforço conjunto de todos os agentes públicos envolvidos, como da sociedade civil.²⁶⁹

Quanto ao planeamento do espaço marítimo, a doutrina espanhola tem salientado diversas formas de coordenação e de colaboração entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Por exemplo, Menéndez Rexach, afirma que é *“necesário imponer a cultura de cooperación face à visão exclusivista e compartimentada das competências que tem sido característica da nossa tradição administrativa. É utópico pensar que as três grandes esferas territoriais partilharão sempre e plenamente objetivos específicos relativos à utilização e proteção do domínio público marítimo-terrestre. Mas deve exigir-se que façam um permanente de trabalho conjunto para transmitir aos cidadãos a impressão de que assumem os mesmos objetivos básicos de proteção e gestão (...) a defesa do litoral, enquanto património coletivo, é tarefa de todos, das autoridades públicas e dos cidadãos”*.^{270 271}

A Lei espanhola²⁷² prevê a criação de um órgão de colaboração e participação das autoridades competentes nas diversas demarcações marítimas – um modelo de “comité de autoridades competentes sobre o planeamento dos espaços marítimos” – facilitando um trabalho conjunto e articulado entre as diversas administrações quer estaduais e regionais para uma resposta mais completa com vista ao consenso no plano de

²⁶⁷ Artigo 149.3 alínea b) da Lei Orgânica 6/2006, de 19 de julho.

²⁶⁸ No mesmo sentido, cf. artigo 56.º, n.º 6, da Lei Orgânica 2/2007, de 19 de março, sobre a reforma do Estatuto de Autonomia da Andaluzia e artigo 157.º, alínea b), do Estatuto de Autonomia das Ilhas Canárias. LARRUGA, F. Javier Sanz - *Autonomía, costas y litoral... Op. Cit.* p.189.

²⁷⁰ REXACH, Menéndez, - *«La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral»*. En F. J. Sanz Larruga (dir.), M. García Pérez (coord.), Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad, 2009, p.129.

²⁷¹ LARRUGA, F. Javier Sanz - *Autonomía, costas y litoral... Op. Cit.* p.190.

²⁷² Artigo 7.1 alínea d) do Real Decreto 363/2017 disponível in <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-3950> [Consult. 04/10/2024].

ordenamento do espaço marítimo, tal como já previsto na LBOGEM a existência de uma “Comissão consultiva”, a qual apoia e acompanha o desenvolvimento do plano de situação e os respetivos trabalhos, assegurando a sua eficácia e promovendo uma adequada concertação de interesses. Na mesma, participam representantes das Comunidades Autónomas.

Vejamos, agora, com mais atenção em que termos pode efetivar-se uma gestão conjunta entre a RAA e o Estado português, tendo em conta o previsto na CRP e no EPARAA.

5. A GESTÃO CONJUNTA OU PARTILHADA DO ESTADO COM A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Ao longo dos anos não tem sido pacífica a convivência das regiões autónomas, em especial, a Região Autónoma dos Açores, com o espaço marítimo adjacente ao arquipélago. As querelas têm sido evidentes, como decorre, nomeadamente, dos acórdãos do Tribunal Constitucional quanto ao entendimento de que o mar circundante das regiões autónomas é um bem dominial integrado necessariamente no domínio público marítimo estadual, considerando o Tribunal que este não poderá ser transmitido a outras entidades, ou mesmo não admitindo a partilha com outras entidades, sob a justificação de razões de soberania nacional e de identidade e unidade do Estado.²⁷³

A Lei nº 2/2009, de 12 de janeiro – que procedeu à terceira revisão do EPARAA introduziu dois conceitos inovadores: gestão conjunta e gestão partilhada de poderes entre o Estado e a RAA no que concerne ao mar adjacente ao arquipélago açoriano.²⁷⁴

²⁷³ Cf. A título exemplificativo atentamos aos acórdãos do Tribunal Constitucional a reiterar sistematicamente o seu entendimento nos Acórdãos nº 280/90, 330/99, 131/2003, 654/2009, 402/2008, 315/2014, 136/2016 e 484/2022.

²⁷⁴ Cf. Artigo 8º do EPARAA: “1 - A Região tem o direito de exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no domínio público marítimo do Estado.

2 - A Região é a entidade competente para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa de bens do domínio público marítimo do Estado, das actividades de extracção de inertes, da pesca e de produção de energias renováveis.

3 - Os demais poderes reconhecidos ao Estado Português sobre as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes ao arquipélago dos Açores, nos termos da lei e do direito internacional, são exercidos no quadro de uma gestão partilhada com a Região, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado.

O Representante da República para a RAA, quando requereu ao TC a fiscalização da ilegalidade de certas normas²⁷⁵, que deu lugar ao Acórdão n.º 315/2014 do TC, sublinhou que o artigo 8.º do EPARAA distingue três níveis distintos. (i) a existência de uma competência exclusiva e reservada ao Estado Português que diz respeito a matérias ligadas ao exercício de funções soberanas (segunda parte do n.º1 e segunda parte do n.º3); (ii) uma competência reservada à RAA para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa de bens do domínio público marítimo do Estado, das atividades de extração de inertes, da pesca e de produção de energias renováveis (n.º2); e (iii) uma competência concorrential entre o Estado e a RAA subordinado aos mecanismos de codecisão ou de cooperação que se alinhava consequentemente na densificação da gestão conjunta ou partilhada (primeira parte do n.º1 e primeira parte do n.º3). Dada a complexidade efetiva e destrinça dos limites do artigo 8.º, o Representante da República para a RAA salientou que *“é forçoso reconhecer que o artigo 8.º é um preceito não exequível por si mesmo e, mormente, que não pode haver verdadeira gestão partilhada sem uma intervenção legislativa dos órgãos de soberania que determine – naturalmente após participação das instâncias regionais – os termos dessa mesma partilha”*.²⁷⁶

O grau de densificação do artigo 8.º e a formulação que prescreve quanto à repartição de competências, de codecisão, gestão partilhada ou conjunta entre o Estado e a Região Autónoma dos Açores é, na nossa opinião, excessivamente abstrata, partilhando a mesma posição do Representante da República.

Neste quadro, quanto à enumeração estatutária, afirmava em 1997 Carlos Blanco de Moraes que a descrição das matérias é *“tão vaga e generalista que não permite assegurar sobre essas áreas materiais, com efectividade e precisão, qualquer garantia de um conteúdo regulatório nuclear por parte dos actos legislativos autonómicos”*²⁷⁷. A

4 - *Os bens pertencentes ao património cultural subaquático situados nas águas interiores e no mar territorial que pertençam ao território regional e não tenham proprietário conhecido ou que não tenham sido recuperados pelo proprietário dentro do prazo de cinco anos a contar da data em que os perdeu, abandonou ou deles se separou de qualquer modo, são propriedade da Região.*”

²⁷⁵ O Representante da República para a RAA requereu a declaração, com força obrigatória geral, da ilegalidade do disposto no artigo 52.º do DL n.º 90/90, de 16 de maio e a totalidade das normas do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A, de 9 de maio.

²⁷⁶ Cf. Ponto 2 do Acórdão n.º 315/2014 do TC, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 315/2014](#) [Consult. 04/10/2024].

²⁷⁷ MORAIS, Carlos Blanco de – As competências legislativas das Regiões Autónomas no contexto da Revisão Constitucional de 1997, p.994, disponível in <https://portal.oa.pt/upl/%7Bfbd18121-f96e-4ab8-85b9-d1f0c7aa5436%7D.pdf> [Consult. 27/06/2024].

densificação do conceito de gestão partilhada ou conjunta tornar-se-á um trabalho árduo, dada a exigência de um *tratamento diferenciado nas Regiões Autónomas*²⁷⁸ pela natureza teórica e abstrata da norma estatutária.

O EPARAA ao afirmar que a Região tem o poder de exercer “*poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional*” torna necessário que se indague qual o território regional que o preceito faz referência. Tal como já foi sublinhado, o EPARAA inclui uma cláusula geral de dominialidade regional, fazendo-se valer de uma explanação exemplificativa²⁷⁹ dos bens que pertencem ao domínio público regional. É taxativo ao mencionar quais os bens que estão excluídos do DPR, entre eles o domínio público marítimo²⁸⁰. A referência que integram o DPR “*os bens situados no arquipélago historicamente englobados no domínio público do Estado ou dos extintos distritos autónomos*”²⁸¹ e não aos bens situados no “território regional” exclui desse âmbito do DPR as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental contíguos ao arquipélago, que integram o território regional.

A este respeito, Rui Medeiros e Jorge Pereira da Silva, quanto ao DPR, correspondente ainda à primeira revisão, mas com ligeiras modificações, sublinham que “*ao estabelecer que os bens do domínio público do Estado que integram o domínio público da Região são os que estão “situados no arquipélago”, conjugado com o disposto no n.º1 do artigo 1.º do Estatuto, segundo o qual o arquipélago dos Açores é composto por um conjunto de ilhas e ilhéus, o que literalmente, não abrange o mar circundante, parece apontar no sentido de que o domínio público da Região se estende apenas ao que se encontra emerso nas ilhas e ilhéus. O argumento foi utilizado por Álvaro Monjardino (v. Sobre ao antigo património...cit. pág.37): “em termos de domínio público só o que se encontra nas ilhas dos Açores e seus ilhéus pertence, salvas as exceções indicadas, à Região Autónoma. Os Açores, assim, não têm, domínio público marítimo. Têm domínio público, mas em terra firme, e, quanto ao hídrico, apenas do que se localiza dentro de ou sobre essa terra firme”*”.²⁸² Por outras palavras, e na linha desta doutrina – a RAA não

²⁷⁸ Cf. Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 1/2005/A que cria a Comissão Eventual para a Revisão do Estatuto Político-Administrativo, p.603 disponível in http://base.alra.pt:82/Doc_Noticias/NI993.pdf [Consult.27/06/2024].

²⁷⁹ Cf. Art. 22º n.º2 do EPARAA.

²⁸⁰ Cf. Art. 22º n.º3 do EPARAA.

²⁸¹ Cf. Art. 22º n.º1 do EPARAA.

²⁸² MEDEIROS, Rui; SILVA, Jorge Pereira da, *Op. Cit.* p.251.

detém qualquer DPM, como já foi frisado pela jurisprudência constitucional e como está patente na Lei que estabelece a titularidade dos recursos hídricos²⁸³, onde se evidencia que o domínio público marítimo pertence ao Estado²⁸⁴. Jorge Bacelar Gouveia tem entendimento oposto aludindo que a CRP admite genericamente a possibilidade de a RAA deter um *domínio público marítimo insular*²⁸⁵.

No mesmo sentido e num alcance ainda maior, João Pedro Caupers, na sua declaração de voto no Acórdão 136/2016 do TC defende uma expansão dominial conferindo às regiões autónomas a “*existência de algum domínio público marítimo*”, sem colocar “*em causa a soberania do Estado e as funções de autoridade que este exerce no mar português – nomeadamente nos planos de vigilância, segurança e polícia [...]*” no entanto, reconhece que é uma matéria controversa²⁸⁶ e não ignora que “*que se encontra atribuído ao Estado o monopólio da titularidade dos bens do domínio público marítimo*”. A hipótese levantada é minoritária e restrita, rebatida pelos argumentos da esmagadora maioria da doutrina e da jurisprudência, que apontam que o DPM é uma matéria reservada ao Estado, sendo este o único a exercer nesses espaços os direitos dominiais resultantes da jurisdição incorporada na figura do “*senhorio territorial*”.²⁸⁷ Fica entendido que a alusão ao “*território regional*” extrai-se de uma interpretação conforme à Constituição, onde o domínio público existente na RAA, nomeadamente o domínio público hídrico, não se confunde com o domínio público marítimo, que, como já se viu, está integrado no hídrico. Este domínio somente pode ser encontrado em território emerso, acima da linha de água, assentando em cada uma das ilhas açorianas e seus ilhéus em *terra firme*, excluindo o mar circundante ao arquipélago. Com isto, integram o domínio público regional hídrico as águas interiores fluviais e lacustres com os seus leitos e margens, sem influência das marés, concluindo-se que a RAA não possui domínio público marítimo.²⁸⁸

²⁸³ Cf. Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

²⁸⁴ Cf. Artigo 4º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

²⁸⁵ Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar - A Região Autónoma dos Açores e o Espaço Marítimo:

Fundamento e âmbito da intervenção regional no ordenamento e gestão do “mar dos açores” à luz do direito português, parecer de Direito, Lisboa, 2016, p.40, disponível in [JBG A ores e o mar ReDiP_15_paper_1.pdf \(unl.pt\)](#) [Consult. 27/06/2024].

²⁸⁶ CAUPERS, João - *Autonomia e domínio público regional*. O domínio público marítimo, in: «Açores: Uma Reflexão Jurídica», Coimbra Editora, 2011, pp. 227-236.

²⁸⁷ CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo, 1994... Op. cit.* p.893.

²⁸⁸ Cf. Arts. 3º e 4º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

Feita esta destrição, desde 1976, a forma concreta da autonomia regional tem sido moldada por uma tensão dialética, particularmente intensa no início, entre as reivindicações dos órgãos de governo das regiões e as respostas centralizadoras do poder do Estado. A autonomia é, portanto, dinâmica, como se observa nas mudanças verificadas tanto no plano constitucional quanto na legislação ordinária. Dentro dos limites constitucionais, a autonomia regional e suas dimensões não são fixas nem imutáveis. Com o tempo e conforme as circunstâncias mudam, podem ocorrer variações ou diferentes graus de realização.²⁸⁹

Em 2002, apontou-se pela primeira vez que a titularidade do domínio público marítimo, que faz parte ou circunda a área territorial das regiões autónomas, não implica necessariamente que não possam ser transferidos certos poderes incluídos nesse domínio. Isto foi admitido pelo parecer da Comissão do Domínio Público, que reconheceu a “*transferência de poderes secundários, que não afectasse a autoridade suprema do Estado nesta matéria [...]*”.²⁹⁰

O que está verdadeiramente em questão no seguimento do quadro de gestão partilhada ou conjunta previsto no artigo 8º do EPARAA - que prevê que a RAA possa *exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional* - são os contornos da distinção e delimitação do núcleo essencial entre titularidade e gestão do domínio público.

O Acórdão nº 402/2008 do TC reafirma a posição rígida da intransferibilidade dos bens do DPM para as regiões autónomas, atendendo ao imperativo constitucional da conexão entre a identidade e a soberania nacionais onde é “*mantida incólume a titularidade do Estado*”²⁹¹. É legítimo admitir a rentabilização dos bens dominiais onde haja interesse legítimo para a RAA, aliás, como está constitucionalmente patente o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais.²⁹²

²⁸⁹ Cf. Parecer Consultivo da PGR de 28/01/2001 disponível in <https://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/49be2046e2ba611c80256aea00516404?OpenDocument&ExpandSection=-2> [Consult. 02/07/2024].

²⁹⁰ Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 116, parecer nº 5945, de 18.01.2002, p. 18.

²⁹¹ Cf. Ponto 22 do Acórdão nº 402/2008 do TC disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 402/2008 \(tribunalconstitucional.pt\)](#) [Consult. 27/06/2024].

²⁹² Cf. Artigo 225º nº2 da CRP.

5.1 A RENTABILIZAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

O legislador ordinário assumiu já há muito tempo que certas funções relativas ao domínio público e, em especial, à gestão do espaço marítimo dominial podem ser exercidas por entidades públicas ou por entidades privadas.²⁹³ Quanto às primeiras, no que concerne à administração do domínio público hídrico, o legislador prevê que poderá ser afeto por Lei à administração de entidades de direito público encarregadas da prossecução de atribuições de interesse público, sem prejuízo da autoridade nacional da água²⁹⁴ ou competências de gestão conferidas à Agência Portuguesa do Ambiente em relação ao domínio público.^{295 296}

Quanto a outra esfera de domínio, note-se o exemplo do domínio público radioelétrico - cuja gestão está confiada à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) sendo certo que o espaço pelo qual podem propagar-se as ondas eletromagnéticas pertence ao domínio público do Estado²⁹⁷, no entanto, o legislador permite à ANACOM a gestão do espectro de radiofrequências, elencando quais as funções de regulação, supervisão, fiscalização e sancionamento.²⁹⁸

²⁹³ Na mesma senda o TC, que reforça a importância de não se colocar em causa a finalidade do bem público pelo que no concerne à *gestão*, nomeadamente quanto ao seu aproveitamento económico ou utilização afirmando que “*não há impedimento a que ela seja dissociada do titular do domínio e confiada a outras pessoas colectivas públicas ou particulares, designadamente concessionários. [...] Assim, enquanto a transferência daqueles “poderes primários” para as regiões autónomas «ofenderia a dominialidade estatal necessária do bem em causa» [...] o mesmo não ocorre com a transferência de “poderes secundários” que não ponham em causa a integridade territorial e a autoridade do Estado, ou que sejam compatíveis com a integração dos bens do domínio público. Não está, pois, excluída a «possibilidade de transferência de um poder ou faculdade bem especificados, desde que não seja posto em causa o núcleo essencial da dominialidade e, naturalmente, desde que haja conexão entre tais poderes e o interesse específico das regiões» [...]”.*

Cf. Ponto 7.5 do Acórdão 315/2014 disponível in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140315.html> [Consult. 02/07/2024].

²⁹⁴ Cf. Artigo 9º nº1 da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

²⁹⁵ Cf. Artigo 7º nº1 da Lei 58/2005, de 29 de dezembro - Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.

²⁹⁶ Ademais, outro exemplo é o do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., que segundo a Lei que aprova a orgânica do Ministério da Economia, dá poderes de licenciamento, coordenação, fiscalização, planeamento, bem como a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos setores como dos transportes fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos.

²⁹⁷ Cf. Artigo 31º da Lei nº 16/2022, de 16 de agosto.

²⁹⁸ Cf. Artigos 4º e 32º da Lei nº 16/2022, de 16 de agosto.

Além disso, permite a gestão de bens do domínio público hídrico por entidades de direito privado ao abrigo de um título de utilização.^{299 300} Admite-se, ainda, a possibilidade de cedência de contratos interadministrativos, de cedência precária de utilização de imóveis do domínio público hídrico para utilização por outras entidades públicas, que se encontram estabelecidas no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.³⁰¹

Além do mais, exemplos da fruição do bem público é o que acontece já por entidades privadas através de regime de concessão ou de licença, ou em associação com elas, como por exemplo, nos aeroportos e portos portugueses, em atividades mineiras, energia hídrica, autoestradas, linhas férreas, exploração de nascentes de águas ou sociedades anónimas que integram o setor portuário (vg. Administrações portuárias) e entidades puramente privadas que estão adjudicadas algumas competências no âmbito da gestão administrativa dos espaços afetos ao domínio público, veja-se por exemplo, os concessionários, que atuam no quadro da comerciabilidade de direito público.

Nada impede, pois, que, entes privados procedam à sua gestão ou administração, é o que se prevê no diploma que estabelece a titularidade dos recursos hídricos³⁰², que afirma a possibilidade da existência de agentes e operadores privados, providos de uma licença ou concessão emitida pela Administração, podendo proceder à gestão e fruição económica do domínio público hídrico. Este diploma prescreve que está sujeita a prévia concessão a utilização de terrenos do domínio público hídrico que se destinem à edificação de empreendimentos turísticos e similares ou a captação de água para produção de energia.³⁰³

Concordamos, pois, com Rui Medeiros e Armando Rocha que não há “*nenhum obstáculo dogmático à transferência, da esfera do Estado para a das Regiões Autónomas,*

²⁹⁹ Cf. Artigo 9º nº2 da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

³⁰⁰ MARTINS, Ana Gouveia - *As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais*, Volume 5 nº1, 2018, pp.80 ss. Disponível in <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34371-as-licencas-e-concessoes-de-utilizacao-privativa-do-dominio-publico-como-um-instrumento-de-rentabilizacao-e-valorizacao-dos-bens-dominiais.pdf> [Consult. 03/07/2024].

³⁰¹ MIRANDA, João - *A titularidade e a Administração do Domínio Público Hídrico por entidades públicas* Direito administrativo do mar / coordenação de Rui Guerra da Fonseca...*Op. Cit.*p.179; Cf. Artigos 23º, 53º a 58º da Lei nº 280/2007, de 07 de agosto

³⁰² Cf. Artigos 59º e seguintes da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

³⁰³ Cf. Artigo 61º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro.

de poderes administrativos de mera gestão dos espaços marítimos”.³⁰⁴ Podemos, pois, concluir, a partir dos exemplos indicados, que às regiões autónomas devem caber amplas atribuições e competências administrativas enquanto pessoas coletivas de direito público com autonomia político-administrativa até às 200 milhas náuticas. Não cabe aqui saber se a titularidade dos espaços marítimos nacionais pode ser transferida para as regiões autónomas, mas antes saber se a gestão desses espaços marítimos pode, pelo menos, parcialmente, caber aos órgãos do governo próprio da região autónoma.³⁰⁵

A jurisprudência constitucional ignora o facto de não existir qualquer impedimento legal ou constitucional que impeça que em paralelo com as atividades soberanas de cariz de defesa e segurança nacional atribuídas exclusivamente ao Estado, não possam ser exercidas outras atividades de carácter estritamente económico sob poder das regiões autónomas. Aliás, da referida Convenção de Montego Bay, ao expressar que “[o] *Estado costeiro exerce direitos de soberania* sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos *naturais*”, o resulta que o Estado exerce “direitos soberanos”, mas a convenção não refere que disponha de “soberania nacional”.³⁰⁶

É o mesmo entendimento do Tribunal Constitucional no acórdão 402/2008 ao referir-se ao “aproveitamento económico”. Veja-se que este Tribunal afirma que, “*numa concepção moderna de gestão de bens públicos susceptíveis de aproveitamento económico produtivo, faz todo o sentido separar os aspectos básicos e centrais do estatuto da dominialidade, definidores do seu objecto (categorias de bens), das regras de aquisição e cessação desse estatuto e dos parâmetros nucleares da sua exploração (nomeadamente, as restrições impostas pelos interesses públicos coenvolvidos) – aquilo “que a dominialidade tem de essencial*”.³⁰⁷ Neste Acórdão entende-se que nada obsta à separação entre os “aspectos essenciais da dominialidade” (definidores do seu objeto, das regras de aquisição e cessação desse estatuto e dos parâmetros nucleares da sua exploração) de todos os outros aspetos mais regulamentares (quanto a formas concretas

³⁰⁴ MEDEIROS, Rui; ROCHA, Armando – A inconstitucionalidade e a ilegalidade, por violação do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, do Decreto-Lei nº38/2015, de 12 de março – Ana Raquel Moniz [et al.] – Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos – Papel das Regiões Autónomas, Coimbra, Gestlegal, p.27.

³⁰⁵ *Idem*, p.25.

³⁰⁶ Artigo 77º nº1 da CNUDM.

³⁰⁷ Cf. Ponto 21 do Acórdão 402/2008 do Tribunal Constitucional.

de utilização, quanto ao regime dos atos de licenciamento e dos “contratos de concessão que a facultem a privados”), os quais, por estarem submetidos a uma “apreciação mais conjuntural e a determinantes mais particularizadas”, podem ser regulados por um ato regional. Veja-se que este Tribunal sublinha que “*pelo que se justifica não impor uma lei da República para os fixar*”.³⁰⁸

Desta forma, não pode existir lugar a uma modificação funcional do bem público, preservando o seu carácter dominial ou o *profilo strutturale* (perfil estrutural) que consiste no pressuposto que o domínio público marítimo mantém intacto o seu destino operante sem intrometer-se na *autoridade do Estado*. Tal dissociação para outras entidades públicas da gestão do bem público, nomeadamente para a RAA, só será possível desde que não afete a categoria do núcleo essencial da dominialidade configurando num *profilo suggestivo* (perfil subjetivo), garantindo que a propriedade ou a titularidade do bem em causa nunca saia da esfera do Estado.^{309 310}

O artigo 84º nº2 da CRP ao sublinhar que a lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, nomeadamente no que respeita ao seu regime, condições de utilização e limites, confere ao legislador ou ao governo, salvo autorização da Assembleia da República (AR), uma discricionariedade técnica-legislativa para definir tal regime correspondente aos bens do domínio público (Art.165º nº1 alínea v).

Como referem Rui Guerra da Fonseca³¹¹, Gomes Canotilho e Vital Moreira³¹² o legislador não pode ignorar ou eliminar certos elementos que decorrem da funcionalidade do domínio público. Além do mais, deve definir em que condições o mesmo bem público

³⁰⁸ Cf. Ponto 21 do Acórdão 402/2008 do Tribunal Constitucional; MEDEIROS, Rui; ROCHA, Armando – A inconstitucionalidade e a ilegalidade, por violação do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, do Decreto-Lei nº38/2015, de 12 de março - MONIZ, Ana Raquel [et al.] – Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos – Papel das Regiões Autónomas, Coimbra, Gestlegal, p.28

³⁰⁹ CONIO, Alba - *Il demanio marittimo: Titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali*. *Università degli studi Roma Tre*, Itália, 2009. Tese de Doutoramento, p. 76, disponível in [Il demanio marittimo : titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali | ArcAdiA Archivio Aperto di Ateneo \(uniroma3.it\)](https://www.unicroma3.it/it/demanio-marittimo-titolarita-e-gestione-tra-stato-e-autonomie-territoriali) [Consult. 02/07/2024].

³¹⁰ ROUX, Christophe - *La gestion et la valorisation de la propriété publique: Les défis du droit de l'Union européenne*, Volume 5, nº1, janeiro 2018, p.30. Disponível in <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34367-la-gestion-et-la-valorisation-de-la-propriete-publique-les-defis-du-droit-de-l-union-europeenne.pdf> [Consult. 07/07/2024].

³¹¹ FONSECA, Rui Guerra da; OTERO, Paulo (Coord.) - *Comentário à Constituição Portuguesa...Op. Cit.* p. 327.

³¹² CANOTILHO, J.J Gomes; MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*,2007...*Op. Cit.* p. 1006.

pode ser alvo de exploração económica, no caso que se discute. Defendem os autores que nada obsta que os bens do domínio público possam ser objeto de uso e fruição ou de “*directa exploração económica dos próprios bens do domínio público*” por entidades de Direito público, nomeadamente a RAA. Trata-se, pois, de saber quais os limites e as dimensões da valorização do bem público, não transpondo a esfera da titularidade que tem atribuição Estatal. Por outras palavras, e na senda de João Miranda, a questão fundamental é “*saber quais os limites à transferência de poderes ou faculdades de domínio do Estado para as duas regiões autónomas e se há poderes insuscetíveis de transferência para estes entes públicos menores*”.³¹³

A este propósito, sobre os poderes gestionários concedidos a entes privados, Marcello Caetano revela que o “*uso privativo pode ser consentido pela Administração por meio de licença ou de concessão*”.³¹⁴ O autor ainda faz a distinção entre concessões de uso privativo e as concessões de exploração do domínio. Assim sendo, as concessões de exploração do domínio a “*Administração transfere para outrem os seus direitos de gestão de uma parcela do domínio público, com todos os poderes inerentes (por ex., concessões mineiras, concessão de um porto marítimo, de uma ponte, de uma auto-estrada)*”. Enquanto nas concessões de uso privativo “*respeitam apenas à utilização, não implicam gestão*”³¹⁵ O uso privativo é reconhecido pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) como “*um direito de aproveitamento ou utilização de um bem do domínio público concedido a pessoa determinada através de um acto ou contrato administrativo*”.³¹⁶

³¹³ MIRANDA, João – *A valorização de bens do domínio público à luz...* Op. Cit. p.72. [Consult. 17/07/2024].

³¹⁴ CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, 1994... Op. Cit. p.938.

³¹⁵ Cf. CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, 1994... Op. Cit. p.938.

O direito gestionário transferido para os entes particulares não arrasta consigo a titularidade do bem dominial. Assim, nas “*concessões de aproveitamento há uma entidade administrativa que gere os bens e deles permite a outrem que extraia certo uso privativo, nas concessões de exploração dá-se a transferência de direitos da pessoa colectiva de direito público a quem pertence o domínio para outra pessoa, singular ou colectiva, a fim de que esta exerça esses direitos gerindo as coisas públicas por sua conta e risco mas de modo a obter-se a utilidade pública que constitui o fim específico das coisas*” E continua: “*o titular da concessão de aproveitamento é um mero utente; o concessionário da exploração do domínio é um gestor, que se encarrega de proporcionar ao público o uso das coisas que lhe estão confiadas, de acordo com a natureza delas*”. Acrescentando ainda que “*as concessões de exploração colocam o concessionário na posição da Administração concedente, investindo-o numa função de íntima colaboração com esta. Ao passo que as concessões de aproveitamento apenas facultam a alguém certa forma de uso, em seu proveito próprio, das coisas geralmente facultadas a outras modalidades de utilização*”

³¹⁶ Cf. Acórdão do STA de 07-12-1995, Processo nº 039207, disponível in Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (dgsi.pt) [Consult. 19/07/2024].

5.2 EXERCÍCIO DE PODERES SOBRE AS ZONAS MARÍTIMAS: UMA PREVISÃO ESTATUTÁRIA

Chegados até aqui, admite-se que se pode conferir às regiões autónomas poderes gestionários ou secundários sobre o exercício das zonas marítimas adjacentes ao Arquipélago, tal como o legislador ordinário já permite em outras conjunturas relacionadas com o domínio público, que já foram explanadas.

A própria jurisprudência constitucional tem evoluído quanto a este entendimento de que a titularidade do domínio público pode ser acompanhada de certos poderes gestionários. O facto de a RAA não possuir DPM e, por isso, não haver uma regionabilidade da titularidade do DPM do mar circundante ao arquipélago dos Açores “*não arrasta consigo como consequência forçosa, a insusceptibilidade de transferência de certos poderes contidos no domínio*”.³¹⁷ Existe a admissibilidade de que “*certos poderes de gestão desse domínio possam ser afetos à Região*”³¹⁸ havendo pacificamente a aceitação da mais recente jurisprudência constitucional da cisão entre a titularidade e o exercício desta mesma titularidade, desdobrando-se entre poderes primários e poderes secundários, sendo estes últimos passíveis de ser transferidos “*para outras entidades (públicas e privadas), sem que seja afetada a função pública que justifica a dominialização do bem*”,³¹⁹ desde que estes poderes não transponham a esfera da soberania e identidade nacional em aspetos sensíveis como a defesa e vigilância. Não se pode ignorar o preceito estatutário que prevê a gestão conjunta ou partilhada do Estado com a RAA no que concerne ao espaço marítimo nacional adjacente ao arquipélago dos Açores pelo que “*a competência legislativa para densificar o modelo de gestão (...) pertence aos órgãos de soberania e não à Região Autónoma dos Açores*”.³²⁰

Desta forma, as regiões autónomas têm o poder de participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos.³²¹ Questão é saber como articular a cooperação e concertação entre a República e as regiões autónomas dado que os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social

³¹⁷ Cf. Ponto 22 do Acórdão n° 402/2008 do TC.

³¹⁸ Cf. Ponto 7.5 do Acórdão n° 315/2014 do TC.

³¹⁹ Cf. Ponto 6.5 do Acórdão n° 136/2016 do TC.

³²⁰ Cf. Ponto 10 do Acórdão n° 484/2022 do TC.

³²¹ Cf. Artigo 227° n°1 alínea s) da CRP.

das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.³²²

A LBOGEM tem sofrido modificações legislativas quanto à interpretação do papel da intervenção das regiões autónomas, o TC e o legislador da República têm ignorado e esvaziado o preceito do EPARAA que confere à RAA poderes de gestão conjunta ou partilhada com o Estado nas zonas marítimas adjacentes ao arquipélago, remetendo os órgãos de Governo regionais a uma participação meramente procedimental, ficando despojados de quaisquer competências decisórias sem significativo peso de decisão não dando concretização ao previsto no Estatuto. Com isto, há um “*duro revés às legítimas aspirações*”³²³ da autonomia regional. Importa indagar qual será a amplitude que se poderá atribuir à RAA na gestão partilhada ou conjunta do mar circundante ao arquipélago, considerando a jurisprudência constitucional aqui já desenvolvida e as revisões legislativas já procedidas para respeitar o Regime político-Administrativo dos Açores sendo a RAA dotada de uma “*autonomia qualificada*”³²⁴.

O cumprimento do preceito Estatutário³²⁵ de exercer conjuntamente com o Estado a gestão do ordenamento e espaço marítimo circundante à RAA é relevante em dois grandes vetores: em primeiro lugar, pelo respeito do EPARAA. Os Estatutos das regiões autónomas são leis de valor reforçado conforme os artigos 112º n.º 3, 280º n.º 2 alínea b) e 281º n.º 1 alíneas c) e d) da Constituição, gozando de “*superioridade relativamente aos restantes diplomas legais (...)*”³²⁶. É o entendimento que o TC tem tido sobre o regime especial que os Estatutos adotam, considerando que “*(...) são efectivamente leis especiais que a Constituição gradua entre as leis constitucionais e as leis ordinárias (artigo 161.º alínea b) da Constituição) e, achando-se submetidas a um especial regime de aprovação e de alteração, não podem ser modificadas senão pela forma prevista no artigo 226.º, n.º 4 da Constituição. Esta circunstância impõe que se reconheça às suas disposições normativas maior perenidade, não só em face da rigidez do seu processo de alteração, mas também por ser uma lei onde se desenvolvem os princípios constitucionais*

³²² Cf. Artigo 229 n.º 1 da CRP.

³²³ DIAS, Paulo Linhares – *Tribunal Constitucional: Guardião da Constituição...Op.cit, p.152.*

³²⁴ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Volume III, Universidade Católica Editora, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, 2017-2020, p.242.

³²⁵ Cf. Artigo 8º n.º 1 e 3 do EPARAA.

³²⁶ Cf. Ponto 2 do Acórdão n.º 256/2010 do TC.

respeitantes à autonomia regional e se concentram as bases dos poderes regionais (artigo 227.º, n.º 1 e 228.º, n.º 1 da Constituição)”.³²⁷

Os Estatutos ocupam uma posição privilegiada no plano da hierarquia das fontes no ordenamento jurídico português, qualificado pela doutrina como “*a mais reforçada das leis ordinárias reforçadas*”³²⁸ A este propósito, Gomes Canotilho afirma que “*eles [Estatutos] devem considerar-se como leis reforçadas com valor paramétrico relativamente aos diplomas legislativos regionais e às restantes leis da República*”.³²⁹

Em segundo lugar, relativamente ao respeito constitucional pelo princípio da subsidiariedade. Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que, após a Revisão Constitucional de 1997, o artigo 6º da CRP passou a consagrar de forma expressa que o Estado Português respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, pelo que este princípio é o norteador da repartição de competências entre o Estado e as demais pessoas coletivas, em especial, a RAA. Sublinham os autores que o princípio da subsidiariedade deve-se manifestar na medida em que o Estado, regiões autónomas e as autarquias “*não sejam configurados reciprocamente como instâncias separadas, mas sim como entidades entre as quais se devem repartir atribuições e competências em domínios potencialmente comuns*”.³³⁰ Estando os órgãos regionais mais próximos da realidade regional, estão numa posição mais favorecida de eles próprios elaborarem os seus instrumentos de ordenamento de espaço marítimo regionais, prosseguindo a promoção e defesa da RAA, conforme previsto na CRP³³¹. A preferência deve ser dada, na repartição vertical das atribuições e das competências às entidades menores em relação ao Estado, a elaboração material dos planos de ordenamento do espaço marítimo que diz respeito a RAA deve ser realizada com a maior proximidade possível aos órgãos regionais fazendo estes o levantamento das necessidades objetivas.

O princípio da subsidiariedade está presente nas relações entre o Estado Português e o Direito da União Europeia³³² e postula a aplicação do princípio também na relação

³²⁷ Cf. Ponto 6.1 do Acórdão nº 525/2008 do TC.

³²⁸ OTERO, Paulo – *O poder de substituição em direito administrativo: enquadramento dogmático-constitucional*, Volume II, LEX, Lisboa, 1995, ISBN 972-9495-47-5, p. 705.

³²⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição...Op. Cit.* p.777.

³³⁰ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada – Volume III...Op. Cit.* p.242.

³³¹ Cf. Artigo 225º nº2 da CRP.

³³² Cf. Artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

com as entidades territoriais subestatais; alinha-se com a desconcentração e a descentralização administrativa portuguesa, por razões de eficiência e de operacionalidade.³³³ É nesta medida que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao salientar a situação social e económica dos Açores, marcado pela insularidade e reconhecendo-a como Região Ultraperiférica³³⁴ constata a existência de uma entidade inferior à do Estado, dotada com capacidade legislativa, técnica e poder político próprio, legitimado pelo povo das ilhas que é suscetível de ser corporizado com atribuições específicas no âmbito do ordenamento do espaço marítimo com vista aos interesses das ilhas dos Açores, é pois de concluir que o Estado português, enquanto comunidade territorial maior, não deve chamar a si senão aquelas tarefas que a RAA, entidade inferior, não tiver capacidade para levar a cabo por sua iniciativa.³³⁵

Não se afigura simples a delimitação dos conceitos de exercício conjunto e de gestão partilhada. Ambos têm em comum o facto de dois ou mais órgãos administrativos, uns da República e outros da Região, terem poderes para gerir as zonas marítimas adjacentes aos Açores: a prática de atos de gestão dessas zonas é, pois, comum a vários órgãos habilitados a dispor sobre a matéria em causa. Mas os meios para a participação e manifestação da vontade dos vários órgãos competentes na gestão das zonas marítimas não são uniformes, pois podem cobrir práticas muito diversificadas que vão da simples consulta à codecisão.

A “competência concorrente” entre o Estado e a Região significa que os poderes de gestão são repartidos por órgãos administrativos das duas pessoas coletivas de direito público. No entanto, isto não significa que um dos órgãos competentes possa exercer sozinho, acautelado a jurisdição – isto é, ficando excluída, com o seu exercício, a possibilidade de outro órgão competente os poderes exercer.

O Acórdão nº 315/2014 do TC é assertivo ao referir que “*os poderes de gestão são atribuídos à Região para um exercício conjunto, no quadro de uma gestão partilhada, o que convoca a existência de estruturas organizatório-funcionais e*

³³³ QUADROS, Faustos de – *O Princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da União Europeia*, Edições Almedina, Reimpressão 2023, p.66.

³³⁴ Cf. Artigo 349º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

³³⁵ AMARAL, Maria Lúcia – *A forma da República: uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*, Gestlegal, 2ª edição, 2021, p.389.

procedimentais que tornem possível a participação e a obtenção do acordo dos vários órgãos competentes.” Na Constituição não se encontra 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. Para situações deste tipo, o modelo constitucional é o da *cooperação* entre o Estado e as regiões autónomas, como resulta do artigo 229º da CRP.

Este Tribunal afirma que, “*como conceito jurídico-constitucional, «o princípio da cooperação associa entidades e competências jurídicas diferenciadas, estabelecendo entre elas uma “vinculação comum”, essencialmente teleológica, e exigindo destarte a sua “atuação conjunta”.*»³³⁶ Refere que para haver partilha efetiva na gestão das zonas marítimas é imprescindível uma qualquer forma de colaboração ou coordenação entre a administração do Estado e a administração regional. Os instrumentos que tornem possível essas colaborações devam ser vistas como manifestações do *princípio da cooperação* entre os órgãos do Estado e os órgãos regionais. Neste modelo de “regionalismo cooperativo”³³⁷, sem perder de vista a natureza unitária do Estado (artigos 6º e 225º nº 2 da CRP), as fórmulas de coordenação entre os órgãos nacionais e os órgãos regionais podem ser muito diversificadas, quer ponto de vista organizativo, quer do ponto de vista de repartição dos poderes de gestão. Na verdade, a participação no exercício da atividade administrativa de uns e de outros órgãos pode assumir diversas formas, desde a criação de instituições de “concertação” entre diversas unidades administrativas, até à previsão de mecanismos procedimentais de consulta, propostas, pareceres, autorizações, aprovações, homologações, informações, etc.³³⁸

É sabido que o EPARAA não densifica o quadro de gestão partilhada e os poderes de gestão que podem ser atribuídos à Região. É necessário para isso haver uma definição prévia daquilo que pode ou não ser partilhado num quadro de gestão, em que termos se concretiza o processo gestor, e quais as condições de utilização e dos limites que tal gestão obriga. Ora, no que toca às demarcações destas matérias encontra-se inserido no artigo 165º nº1 alínea v) da CRP, e por isso, cabem na “*concorrência legislativa*

³³⁶ Cf. Ponto 7.6 do Acórdão nº 315/2014 do TC.

³³⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Volume III...*Op. Cit.* p.329.

³³⁸ Cf. Ponto 7.6 do Acórdão nº 315/2014 do TC.

concorrente da AR e do Governo”.³³⁹

O Tribunal Constitucional tem seguido firme a sua posição como fez nos restantes Acórdãos n.ºs 280/90, 330/99, 131/2003, 654/2009, 402/2008, 315/2014 e 136/2016 salientando que “[a] conexão íntima do mar territorial e da plataforma continental com as funções de soberania e defesa do Estado e mesmo com a sua identidade, sujeitam esses espaços a um regime de domínio público estadual.”³⁴⁰ Destarte, refere que a gestão do domínio público marítimo estadual é matéria que extravasa do “âmbito regional”, e assim, deverá ser elaborada pelo legislador da República.

Quanto à soberania nacional, a doutrina aponta para a proteção da República Portuguesa enquanto elemento decisório. A defesa nacional é uma obrigação do Estado, previsto no artigo 273º da CRP, e tem por objetivo garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa. Incumbe às Forças Armadas a defesa militar da República³⁴¹ Deste modo, a defesa militar é prerrogativa da defesa da soberania e integridade territorial, que o Estado exerce através das Forças Armadas, nos termos das leis do estado de sítio e de emergência.³⁴² Não se pode confundir defesa nacional com segurança interna, esta última está relacionada fundamentalmente em garantir a ordem pública, a segurança dos cidadãos e a tranquilidade pública, garantindo o normal funcionamento das instituições democráticas e o garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos portugueses, que está adstrito aos órgãos de polícia e serviços de segurança e não às Forças Armadas.

Entende-se desta forma o carácter estritamente intrínseco ao espaço marítimo e à defesa nacional, na sua atividade sem condicionamentos, nem impedimentos pela garantia da soberania nacional. No entanto, a questão nuclear prende-se no grau de concretização da autonomia regional num quadro de uma gestão partilhada estatuída no EPARAA, não podendo o legislador da República e o Tribunal Constitucional ignorar que tal norma não

³³⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – Constituição da República Portuguesa Anotada, 1993...*Op. Cit.* p. 1007.

³⁴⁰ *Cf.* Ponto 8 do Acórdão 484/2022 do TC.

³⁴¹ *Cf.* Artigo 275º nº1 da CRP.

³⁴² *Cf.* Artigo 275 nº7 da CRP.

exista continuando a ser até aos dias de hoje “letra morta”. Na mesma senda, a juíza Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros no seu voto de vencida no Acórdão 136/2016, atenta para a consagração efetiva da existência de mecanismos de decisão no ordenamento do espaço marítimo nacional circundante à RAA que condicione juridicamente a decisão final dos planos de condução dos procedimentos.

É essencial que seja garantido à RAA uma participação determinante na fase deliberativa, pelo não existe na atual LBOGEM uma “*manifestação suficiente de exercício conjunto dos poderes de gestão ou de gestão partilhada*”³⁴³. Aliás, sempre existiriam poderes de iniciativa, de pronúncia e de consulta às regiões autónomas relativos aos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional adjacentes às regiões, independentemente do preceito estatutário ³⁴⁴ estar previsto no EPARAA, pela circunstância da Lei fundamental consagrar o princípio da cooperação entre o Estado e as regiões autónomas ³⁴⁵. Ademais, tal concretização do princípio do “regionalismo cooperativo” é patente no artigo 227º nº1 alínea v) – segundo o qual constitui poder das regiões autónomas “*pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhe digam respeito*” e pelo artigo 232º nº 2 que prescreve que “*os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional*”. ³⁴⁶

A doutrina portuguesa³⁴⁷ tem tentado densificar os procedimentos necessários para concretizar o previsto no EPARAA que consagra o direito da RAA poder exercer conjuntamente com o Estado uma efetiva partilha de competências do espaço marítimo nacional adjacente à Região. Estando previsto um modelo de gestão partilhada sobre o DPM entre o Estado e a RAA³⁴⁸, para Ana Raquel Moniz, a LBOGEM deve integrar

³⁴³ Declaração de voto de vencida de Catarina Sarmiento e Castro no Acórdão nº 136/2016 do TC.

³⁴⁴ Artigo 8º do EPARAA.

³⁴⁵ Artigo 229º da CRP.

³⁴⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Volume III... *Op. Cit.* p.330.

³⁴⁷ DIAS, Paulo Linhares – *Tribunal Constitucional: Guardião da Constituição...Op.Cit.*; GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Região Autónoma dos Açores e o Espaço Marítimo...Op. cit.*; MONIZ, Ana Raquel [et al.] – *Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos...Op. Cit.*

³⁴⁸ Cf. Artigo 8º nº1 e 3 do EPARAA

conceitos que tornam patente uma presença transparente e clara das grandes vertentes da gestão partilhada³⁴⁹.

Deste modo, deveria começar-se, em primeiro lugar, a consagrar no catálogo dos princípios da LBOGEM³⁵⁰ o *princípio da gestão partilhada do espaço marítimo nacional entre o Estado e as Regiões*. Em segundo lugar, a inclusão da participação *co-constitutiva das Regiões no procedimento de aprovação dos planos* e da participação regional nestas matérias. O diploma que desenvolve a LBOGEM circunscreve os poderes de intervenção regional, mesmo que meramente procedimental e consultivo e sem poder na tomada de decisão final, apenas até às 200 milhas náuticas.³⁵¹ A autora considera incompreensível o diploma não alargar os limites da RAA para além das 200 milhas, visto que “*a partir do momento em que se reconheça, nos termos decorrentes da CNUDM, o direito a uma plataforma continental de dimensão superior (até ao bordo exterior da margem continental)*”³⁵² não há razão para circunscrever tais poderes e competências da RAA. No entanto, tais contributos não têm sido acolhidos ao longo do tempo pelo legislador da República, e muito menos pelo TC que tem adotado uma interpretação restritiva dos poderes previstos num quadro de uma gestão partilhada e conjunta, assistimos, pois, a uma subalternização da autonomia regional e do EPARAA.

³⁴⁹ MONIZ, Ana Raquel - *Os Direitos da Região Autónoma dos Açores sobre as zonas marítimas portuguesas* – Ana Raquel Moniz [et al.] – *Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos...Op. Cit.* pp. 169 e 170.

³⁵⁰ Cf. Artigo 3º da LBOGEM.

³⁵¹ Cf. Artigos 12º, nº2 e 5, 38º nº4, 51º nº1, 74º nº4, 100º nº3 e 104º nº 2 e 3 do Decreto-Lei nº 38/2015, de 12 de março.

³⁵² MONIZ, Ana Raquel [et al.] – *Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos...Op. Cit.* p.170.

5.3 MODELOS DE GESTÃO E DE INTERVENÇÃO NO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL AJDACENTE À REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES: PERSPETIVAS FUTURAS

A LBOGEM e o Decreto-Lei que a desenvolve não acolhem o estatuído no EPARAA sobre os poderes da RAA no espaço marítimo circundante aos Açores. Desta forma, a doutrina assinala várias vias de intensidade no exercício de uma intervenção decisória da RAA, onde se poderá espelhar nas alterações legislativas futuras.³⁵³

Assim, poderá existir uma (i) competência de iniciativa legislativa de alteração à LBOGEM. Para isto, a RAA pode à luz do artigo do artigo 227 n.º1 alínea f) da CRP exercer poder de iniciativa legislativa, nos termos do artigo 167.º n.º1, mediante a apresentação à AR de propostas de lei ou propostas de alteração, onde somente pode versar sobre matérias concorrentes às respetivas regiões autónomas. Acontece, porém, que a ALRAA já foi proponente de tal iniciativa que resultou na Lei 1/2021, de 11 de janeiro, que acabou travada posteriormente no TC - Acórdão 482/2022 - que declarou a inconstitucionalidade de várias normas do diploma que asseguravam um maior poder decisório à RAA no papel deliberativo e instrutório nos instrumentos de política do espaço marítimo nacional. Neste procedimento, a RAA nunca terá a “última palavra”³⁵⁴ apesar de a RAA ter a iniciativa legislativa, a formação da vontade decisória cabe aos órgãos de soberania, apesar de contarem com a colaboração dos órgãos de governo próprio, sempre que incida sobre questões respeitantes às regiões autónomas (artigo 229.º n.º2 da CRP), com o contributo de trabalhos preparatórios, pareceres, notas justificativas, por exemplo, mas acabando sempre por ser um poder de influência reduzido, sem qualquer poder decisório, sem força vinculativa. Com isto, a Região ficará sempre à mercê das maiorias políticas que componham a AR e da liberdade conformadora do legislador pelo que se revela um modelo de pouca intensidade na sua vertente prática.

Além disso, outro modelo possível seria o (ii) *exercício de uma competência legislativa regional primária*³⁵⁵, através da aprovação de um DLR que discipline a matéria do conteúdo da “gestão partilhada” que diga respeito à RAA, ressaltando a

³⁵³ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Região Autónoma dos Açores e o Espaço Marítimo...*Op. Cit, p.73 ss.

³⁵⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. Cit. p.31 e 33.*

³⁵⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar - *A Região Autónoma dos Açores e o Espaço Marítimo...*Op. Cit, p.75.

integridade e soberania do Estado, e do outro lado, competiria à República definir os seus termos de intervenção, pelo que construiria através de um modelo conjunto que seria o produto da participação dos dois órgãos: a RAA e a República.³⁵⁶ Não obstante, tal solução parece-nos inviável perante a pronúncia do TC no Acórdão nº 482/2022 que declarou a inconstitucionalidade de tais normas que previam o reenvio para um DLR e posterior desenvolvimento de certos preceitos previstos na LBOGEM. Para o Tribunal Constitucional, o diploma violava o artigo 167º nº1 alínea v) da CRP por incidirem sobre matérias reservadas aos órgãos de soberania. Este poder concedido às regiões autónomas, viola uma reserva total de matéria em que a AR fixa de forma absoluta o conteúdo primário da Lei de Bases.

Outra perspetiva de intervenção regional na gestão conjunta seria através de um (iii) modelo de “*codecisão*”, isto é, a intervenção conjunta das duas entidades: o Estado e a RAA nos procedimentos decisórios, na fase de elaboração e de instrução dos instrumentos dos espaços marítimos nacionais adjacentes ao arquipélago dos Açores, sendo necessário a vontade dos dois entes para que tal instrumento seja válido e desse prossecução à pretensão das duas partes.³⁵⁷ Deste modo, esta conceção só poderá consistir numa influência mútua entre a RAA e o Estado, onde o somatório da formação da vontade corresponde a uma manifestação conjunta, em suma, uma posição discordante de uma das partes invalidaria todo o processo de tomada de decisão.³⁵⁸

Uma solução alternativa seria uma (iv) “*codecisão assimétrica*”, onde existiria uma vontade qualificada com um peso superior à da outra entidade. Neste sentido, Jorge Bacelar Gouveia salienta que tal solução poderá passar por uma categorização de interesses. Por exemplo, “*a natureza dos interesses económicos em causa, ou o tipo de utilidade em apreciação, numa perspetiva qualitativa*”³⁵⁹ que tenha carácter valorativo e seja concretizável uma hierarquia entre as diferentes naturezas de interesses, dando preponderância a uma delas e a uma entidade. Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que as regiões autónomas não dispõem de um poder de *codecisão*, neste contexto, “os

³⁵⁶ *Idem*, p.77.

³⁵⁷ Na mesma senda, MONIZ, Ana Raquel [et al.] – *Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos...Op. cit.* pp. 34, 167 e 287.

³⁵⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. cit.* p.32.

³⁵⁹ *Idem*, p.80.

órgãos de soberania conservam plena liberdade para afastar o entendimento sufragado pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas”.³⁶⁰

Além disso, outro molde decisório poderia passar por uma (v) emissão de parecer vinculativo obrigatório pela RAA, acautelando a gestão partilhada prescrita no EPARAA e fazendo depender condicionalmente a decisão final, dando um efeito útil, idóneo e adequado às pretensões da autonomia regional e da gestão partilhada com o Estado do espaço marítimo adjacente ao arquipélago. A regra geral no Direito Administrativo prevê que os pareceres sejam obrigatórios, mas não vinculativos, consoante sejam ou não exigidos por Lei.³⁶¹ Contudo, tal modelo de emissão de parecer obrigatório e vinculativo por parte da RAA na tramitação do procedimento da elaboração dos instrumentos do ordenamento do espaço marítimo seria inexecutável, dado que os juízes no Acórdão nº 482/2022 do TC não acompanharam a ideia de as regiões autónomas poderem emitirem um parecer vinculativo de carácter obrigatório, no que respeita às matérias do ordenamento do espaço marítimo, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado, considerando que a *vinculatividade do parecer retira a exclusividade da competência para exercer os direitos dominiais* do qual o Estado detém a sua titularidade, comprometendo o poder de ordenar o espaço marítimo nacional. A este propósito, Marcello Caetano afirma que um parecer “*é a proposta de resolução de um processo administrativo formulada, sobre o seu estudo fundamentando (...)*”³⁶². Desta feita, o autor faz a distinção entre pareceres vinculativos e não vinculantes, sendo que o primeiro, por ter carácter vinculante, obriga a pessoa coletiva ficar dependente da vontade de outra entidade.³⁶³ Vieira de Andrade levanta problemas doutrinários e jurisprudenciais quanto à complexidade dos pareceres vinculativos, referindo-se à tomada de “*pré-decisões sem eficácia externa*”³⁶⁴ aludindo à sua validade e força jurídica, fazendo depender a decisão da vontade do outro órgão.³⁶⁵

Pelo acolhimento da inserção da emissão de parecer obrigatório e vinculativo pelas regiões autónomas, tal como previsto na primeira alteração legislativa da LBOGEM,

³⁶⁰ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Volume III...*Op. Cit.* p.333.

³⁶¹ Cf. Artigo 91º nº2 do Código do Procedimento Administrativo – Decreto Lei nº4/2015, de 7 de janeiro.

³⁶² CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, Volume II...*Op. Cit.* p. 1319.

³⁶³ CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, 1994... *Op. Cit.* p.441.

³⁶⁴ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos – *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2020, p. 167. ISBN 978-989-26-2051-0.

³⁶⁵ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos – *Lições de Direito Administrativo*...*Op. Cit.* p.181.

acompanhamos João Pedro Caupers na sua declaração de voto de vencido no Acórdão nº 484/2022 do TC, quando afirma que a “*categoria dos pareceres vinculativos é conhecida e usada em inúmeras áreas da administração pública (...)*” pelo que a sua rejeição “*só pode radicar na prognose apocalíptica de que os órgãos das regiões autónomas iriam opor-se sistemática e arbitrariamente às intenções do Estado, obstando a tomada de quaisquer decisões*”. No mesmo sentido, José Eduardo Figueiredo Dias, na declaração de voto de vencido³⁶⁶, ressalta que a extensão da plataforma continental toca em simultâneo as zonas económicas exclusivas de Portugal Continental e das regiões autónomas, que sendo uma “*zona geográfica unitária*” faculta uma coordenação e concertação entre a República e os órgãos de governo regionais, não havendo, por isso, um extravasamento de interesses e das finalidades das autonomias regionais.

Existe um retrocesso e um desrespeito pelas autonomias regionais, ficando frustradas todas as modalidades que a doutrina tem apontando no sentido de haver uma concretização da gestão partilhada prevista no EPARAA, ficando a RAA “refém” dos entendimentos jurisprudenciais e do legislador da República. É, pois, necessário indagar que futuro reserva à efetiva materialização da ideia de gestão partilhada ou conjunta.

Neste sentido, o Tribunal Constitucional e o legislador da República estão a impossibilitar e a condicionar de forma restritiva o papel das regiões autónomas no espaço marítimo nacional, em especial, o papel da RAA no mar circundante ao arquipélago. Os mecanismos que foram introduzidos nas alterações legislativas à LBOGEM foram um fracasso e uma oportunidade desperdiçada pelo TC e pelo legislador da República na tentativa de densificar o preceituado do EPARAA. As vontades próprias das populações insulares alicerçadas nas “*características económicas, sociais e culturais*”³⁶⁷ ímpares destas regiões ultraperiféricas são naturalmente diferentes das pretensões do resto do território nacional.³⁶⁸

Neste contexto, Maria Lúcia Amaral evidencia que o método existente de repartição de competências entre a República e a RAA cumpre-se essencialmente na descentralização política. Como diz, as regiões autónomas integradas no seio do Estado

³⁶⁶ Declaração de voto de vencido do Acórdão 482/2022 do TC.

³⁶⁷ Artigo 225º nº 1 da CRP.

³⁶⁸ AMARAL, Maria Lúcia – *A forma da República...Op. Cit.* p.378.

unitário da República “*não devem ter apenas poderes de autogoverno em domínios administrativos; devem antes deter poderes de autogoverno em domínios políticos e legislativos, porque a autonomia e autarcia que lhes é reconhecida assenta em identidades locais de funda expressão*”³⁶⁹ cujo limite é a soberania nacional e a unidade do Estado. Nesta medida, o que está em causa é o legislador da República concretizar o que está patente no EPARAA e configurar vias procedimentais de a RAA poder intervir e ser suscetível de influenciar a decisão final no quadro de uma gestão partilhada. Só estará concretizada na sua plenitude o preceituado no EPARAA no que respeita aos espaços marítimos quando a vontade das regiões autónomas tiver um peso específico e qualificado na decisão do procedimento que aprova a versão final dos instrumentos do espaço marítimo nacional presentes na LBOGEM.

A jurisprudência constitucional parece oscilar e ter posições contraditórias. Por um lado, admite “*formas de participação na fase final do procedimento, pela influência que pode ter na configuração da decisão (...)*”³⁷⁰. Ademais, os juízes têm entendido que estas formas de participação podem passar por “*vários atos, como propostas imperativas, pareceres vinculativos e despachos conjuntos ou através da representação em estruturas orgânicas com competência decisória*”.³⁷¹ Porém, quando o legislador da República aprofunda o quadro de gestão partilhada, utilizando técnicas procedimentais análogas àquelas que a jurisprudência constitucional admite, o Tribunal Constitucional declara a inconstitucionalidade de tais normas.³⁷² Revela-nos por isso que, este Tribunal Constitucional, e nas palavras de João Pedro Caupers, reflete “*o ancestral pendor centralista da cultura política dominante. Esta tende a ver a autonomia regional como uma espécie de remédio de gosto amargo, a tomar com parcimónia, em doses moderadas, sempre com receio dos efeitos secundários – o afrouxamento do controlo do Estado sobre a atividade jurídico-pública dos órgãos próprios das regiões autónomas, o subsequente e fatal esbatimento do unitarismo do Estado(...)*”.³⁷³

A autonomia regional, e os portugueses das ilhas que ali vivem, não podem ficar “reféns” da volatilidade e da incerteza jurídica das pronúncias do Tribunal Constitucional.

³⁶⁹ *Idem*, p.378.

³⁷⁰ *Cf.* Ponto 10.2 do Acórdão nº 136/2016 do TC.

³⁷¹ *Cf.* Ponto 10.2 do Acórdão nº 136/2016 do TC.

³⁷² *Cf.* Acórdão 482/2022 do TC.

³⁷³ *Cf.* Declaração de voto de vencido de João Pedro Caupers no Acórdão 482/ 2022 do TC.

Deste modo, resta-nos, pois, uma proposta de revisão Constitucional, onde de forma muito clara defina quais os poderes que as regiões autónomas poderão deter sobre o DPM, em especial na zona marítima adjacente aos arquipélagos.³⁷⁴

A ALRAA já se pronunciou, por sua iniciativa, junto da Assembleia da República, no âmbito da revisão constitucional³⁷⁵ no sentido da alteração do artigo 84º da Constituição, no que concerne ao domínio público, apresentando uma proposta, na qual reforça os poderes da Região.³⁷⁶

Nesta proposta de alteração de revisão constitucional, parece-nos que ficam salvaguardados os direitos previstos no EPARAA, pois a RAA tem o direito de exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas circundantes ao arquipélago, no quadro de uma gestão partilhada, sem prejuízo de se colocar em causa interesses soberanos que incumbam exclusivamente à República como a segurança e defesa nacional.

³⁷⁴ No mesmo sentido, DIAS, Paulo Linhares – *Tribunal Constitucional: Guardião da Constituição... Op. Cit.* p.151.

³⁷⁵ Cf. Diário da República, I série, nº154, 09 de agosto de 2023, pp.242. ss - *Resolução da ALRAA nº 36/2023/A.*

³⁷⁶ O artigo proposto é o seguinte:

“Artigo 84º

Domínio público

1 - Pertencem ao domínio público:

(...)

2 — A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites, tendo em conta o disposto nos números seguintes.

3 — As regiões autónomas têm o direito de exercer poderes de ordenamento e gestão sobre as águas interiores e o mar territorial, com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, que pertençam ao respetivo território.

4 — Os poderes do Estado Português sobre as zonas marítimas, e fundos contíguos, sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes aos territórios dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, são exercidos no quadro de uma gestão partilhada, quanto às competências, recursos e proveitos, com as regiões autónomas, definida nos termos da lei, sem prejuízo dos princípios de defesa e segurança nacional.

5 — Para efeitos do disposto no número anterior entende-se por gestão partilhada o mútuo acordo, entre o Estado e a respetiva região autónoma, quanto ao regime jurídico de ordenamento, gestão e exploração do espaço marítimo, nas zonas marítimas, e fundos contíguos, para além das 200 milhas.”

Destarte, o BE apresentou o projeto de Revisão Constitucional nº 2/XV/1^a ³⁷⁷ onde reforça os poderes das regiões autónomas na CRP indo ao encontro das pretensões legítimas dos arquipélagos. ³⁷⁸

Ademais, o PSD no projeto de Revisão Constitucional nº 7/XV/1^a ³⁷⁹ tenta clarificar os poderes de participação das regiões autónomas no ordenamento do espaço marítimo nacional, para isso, à semelhança do BE, propõe a alteração ao artigo 84º da CRP. ³⁸⁰

O processo de Revisão Constitucional do PSD tenta intensificar a posição institucional dos Estatutos, ao propor a alteração do artigo 225º da CRP, visando aprofundar a autonomia regional, na medida que a autonomia político-administrativa das

³⁷⁷ Cf. in
<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c325953387a4d6a426a5a6a5668597930784f544a6d4c5452684d4451744f54457a5a533033595467304f446b795a444a6c5a6a59755a47396a65413d3d&fich=320cf5ac-192f-4a04-913e-7a84892d2ef6.docx&Inline=true>
[Consult. 19/09/2024].

³⁷⁸ O BE propõe a alteração do artigo 84º da CRP que passaria a ter a seguinte redação:

“Artigo 84º

(Domínio público)

(...)

2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites, tendo em conta o disposto nos números seguintes.

3. As Regiões Autónomas têm o direito de exercer poderes de definição e decisão sobre o ordenamento e gestão das águas interiores e do espaço marítimo adjacente aos respetivos arquipélagos no espaço compreendido entre a linha de base até aos limites exteriores da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas.

4. Os poderes de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, atribuídos às Regiões Autónomas não colidem com a soberania do espaço marítimo nacional exercida pelo Estado, nomeadamente nas suas competências em matéria de defesa e segurança nacional.”

³⁷⁹

Cf.

in

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c325953383324f4455334f575a6d4e69307a4e7a5a6b4c5451304e6a497459574d7a4e6930304e444e694f574d785a545132595749755a47396a65413d3d&fich=68579ff6-376d-4462-ac36-443b9c1e46ab.docx&Inline=true>
[Consult. 19/09/2024].

³⁸⁰ A proposta de redação teria a seguinte redação:

“Artigo 84º

(...)

1. [...].

2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites, sendo que, quanto à gestão das zonas marítimas de cada Região Autónoma, as competências regionais são definidas no quadro de uma gestão conjunta e partilhada.”

regiões autónomas se exerce não só num quadro meramente Constitucional, mas também em conformidade pelos Estatutos político-administrativos.^{381 382}

Desta forma, e perante as diferentes propostas de alteração de Revisão Constitucional, parece-nos exequível que estas alterações asseguram os direitos das regiões autónomas previstos nos Estatutos. A transferibilidade dos poderes secundários ou gestionários do DPM, não são suscetíveis de colidir com a integridade, soberania e unidade do Estado, pelo que é nosso entendimento que tais propostas não violam os limites materiais da revisão constitucional, especialmente os presentes no artigo 288º aliena a) da CRP no que respeita à independência nacional e à unidade do Estado.

Jorge Miranda e Rui Medeiros em referência à independência nacional apontam para a necessidade estrutural da Constituição portuguesa ver assegurada condições políticas que promova “*a própria subsistência do Estado e, por outro lado, o livre exercício do poder político, especialmente dos órgãos de soberania*”³⁸³ e que se evidencie que o Estado possa agir sem restrições nem reservas pelos interesses da República Portuguesa e pelo povo português. Além disso, não poderá colocar em risco aspetos fundamentais como a coesão entre os portugueses ou aspetos intrínsecos à identidade nacional e à sua integridade territorial. A jurisprudência constitucional já reconheceu que apesar da titularidade do domínio público pertencer ao Estado português, abarcando na sua esfera todos os poderes e prerrogativas que formam o núcleo essencial da dominialidade, nada impede que se faça uma distinção entre “poderes primários” e “poderes secundários”, sendo estes últimos passíveis de transferência para outras entidades desde que, não seja suscetível de frustrar a finalidade do bem dominial e que não comprometa a defesa, a unidade e autoridade do Estado, conforme já sublinhado.

No que concerne à unidade do Estado, enquanto limite material de revisão constitucional e princípio nuclear da CRP (artigo 6º) daqui se retira a “*a existência de um único ordenamento jurídico português, de uma única soberania, de um único poder constituinte*”.³⁸⁴ No caso da densificação do princípio de uma gestão partilhada num

³⁸¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro; CALDEIRA, Marco – *A Revisão Constitucional de 2023: Debate sobre os Projectos de Revisão*, AAFDL Editora, 2023, p.127.

³⁸² A alteração constitucional teria a seguinte redação:

“Artigo 225.º

(...)

3. *A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e dos respetivos estatutos político-administrativos.*”

³⁸³ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada – Volume III... Op. Cit.* p.812.

³⁸⁴ *Idem*, p.812.

quadro de repartição de competências com o Estado e a RAA, espelhando para a Lei fundamental e numa ótica de aprofundamento da “*autonomia progressiva das regiões autónomas, construída em sucessivas revisões constitucionais, não compromete a unidade do Estado, revelando tão-somente uma reconfiguração profunda das relações entre o Estado e as regiões autónomas que o legislador de revisão pode legitimidade trilhar*”³⁸⁵.

O princípio da unidade do Estado surge como limite à autonomia regional, pelo que as propostas apresentadas, mesmo incidindo sobre o estatuto da dominialidade, garante a titularidade exclusiva do Estado dos bens pertencentes ao DPM, afigurando-se numa gestão partilhada ou conjunta com o Estado, que protege e impede a transferência dos poderes primários para a competência exclusiva da RAA.³⁸⁶ Aliás, e desde o Parecer da Comissão de DPM de 2002 que se admite a transferência de poderes secundários “*que não afetasse a autoridade suprema do Estado*”, passando pela evolução da jurisprudência constitucional que concretiza que tais “poderes primários” afetos ao DPM são intransferíveis para outras entidades, designadamente para a RAA, por ser suscetível de comprometer a finalidade do bem dominial e de ser incompatível com os poderes de manutenção, delimitação, defesa e autoridade que estão adstritos ao Estado; mas admitindo que o exercício e gestão de “poderes secundários” ou gestionários do DPM podem ser transferidos para outras entidades públicas, nomeadamente a RAA. Em suma, tal exercício de poderes em nada ameaça ou coloca em perigo a unidade do Estado. Não obstante, note-se que nas propostas de revisão constitucional e nos poderes nelas previstos, as regiões autónomas exercem num quadro conjunto ou partilhado salvaguardando sempre a integridade e soberania do Estado. Extraímos, pois, que tais projetos nada afetam qualquer limite material constitucionalmente previsto.

No entanto, Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que os domínios referidos nas alíneas a) a c) do artigo 84º estão sujeitos a um regime jurídico distinto e mais exigente do que os restantes domínios elencados, pois são “*bens conexionsados de uma forma muito especial com a integridade territorial do Estado e com a respetiva sobrevivência enquanto tal, senão mesmo com a própria identidade (identificação) nacional*”³⁸⁷. Deste modo, mesmo se o legislador constitucional, por intermédio de uma revisão

³⁸⁵ *Idem*, p.812.

³⁸⁶ MONIZ, Ana Raquel [et al.] – *Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos...Op. Cit.*, p. 168.

³⁸⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada – Volume III... Op. Cit.* p.98.

constitucional, subtrair aos bens dominiais o estatuto da dominialidade tal seria um “*limite implícito de revisão constitucional*”³⁸⁸ blindado pelo disposto da alínea a) do artigo 288º da Constituição, para os autores, estes bens assumem um papel indissociável da soberania e independência nacional.

Com isto, não nos surpreende que, no futuro, e se tal matéria correspondente ao quadro de uma gestão partilhada previsto no EPARAA, vier novamente a ser discutida quer por via de alteração legislativa, quer por via de projeto de revisão constitucional, e sendo o Tribunal Constitucional chamado a pronunciar-se, pode daqui encontrar tais interpretações restritivas ao aprofundamento das autonomias regionais, obstaculizando mais uma vez, as regiões autónomas, e em especial, a RAA de assumir um papel no espaço marítimo adjacente ao seu arquipélago, como previsto no seu EPARAA, sendo “*(...) perfeitamente justificado o reforço de poderes das regiões autónomas no que toca ao ordenamento do espaço marítimo nacional, cuja dimensão, várias vezes superior à do território nacional, se fica a dever, em larguíssima medida, à existência e localização dos Açores*”.³⁸⁹

³⁸⁸ *Idem*, p.98.

³⁸⁹ Acórdão 482/2022 do TC - Declaração de voto de vencido de João Caupers.

6. CONCLUSÕES

O espaço marítimo nacional constitui uma grande riqueza económica para o país e para a UE. A ordenação do espaço marítimo é fundamental para gerir e planear as atividades que darão origem às perspetivas económicas e científicas, potenciando a utilização racional do mar para a sociedade civil e para o interesse público.

A LBOGEM e o articulado que a desenvolve definem e preveem os diferentes instrumentos jurídicos de ordenamento, entre eles, os planos de situação e os planos de afetação, bem como estabelecem a competência da elaboração de tais planos respeitantes às zonas marítimas previstas no ordenamento jurídico português e na CNUDM.

Deste modo, o EPARAA prevê o poder da RAA exercer conjuntamente com o Estado português poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertencem ao território regional e sobre as zonas marítimas adjacentes ao arquipélago num quadro de gestão partilhada ou conjunta, salvaguardando a integridade e soberania do Estado. Não tem sido fácil desenvolver tal quadro estatutariamente previsto. Ao longo dos anos, o legislador da República e o TC têm levantado barreiras dogmáticas à efetivação de tal quadro, invocando os argumentos da unidade do Estado, da soberania nacional e da integridade territorial.

A dificuldade hermenêutica em correlacionar o princípio da colaboração entre os órgãos regionais e os da República numa tentativa de densificar a gestão conjunta ou partilhada é visível na divisão da jurisprudência constitucional.

A Constituição portuguesa elenca bens e categorias do domínio público diversos, entre eles, o domínio público hídrico, abrangendo o domínio público marítimo, onde o Estado é a única entidade competente para exercer direitos dominiais. Sendo esses bens indissociavelmente ligados à soberania nacional não podem pertencer ao domínio público regional, mas sim ao domínio público do Estado, admitindo o TC, porém, formas de rentabilização económica do bem público que constitui.

A Comissão de Domínio Público Marítimo, em 2002, já reconhecia que a titularidade do DPM da área circundante às regiões autónomas não arrasta consigo, como consequência forçosa, a insusceptibilidade de transferência de certos poderes de gestão, abrindo a possibilidade da transferência dos mesmos enquanto poderes secundários,

desde que não afetasse a esfera da autoridade soberana do Estado. Mais recentemente, e afastando-se de uma interpretação mais restritiva, o entendimento jurisprudencial tem feito a distinção entre “poderes primários” e “poderes secundários”, sendo os primeiros insuscetíveis de transferência e, os segundos, passíveis de transferência para outras entidades. Neste contexto, é feita uma cisão entre a titularidade e a gestão do domínio público marítimo.

Neste quadro, e por razões de soberania nacional, existem poderes primários que não podem ser retirados do exercício estadual, nomeadamente poderes de vigilância, fiscalização, tutela, “polícia de conservação” que se projeta no estatuto do domínio público marítimo, sendo que qualquer cedência destes poderes à RAA poderia frustrar a finalidade que justifica a sua dominialização. Por outro lado, há abertura jurisprudencial no que concerne aos demais poderes – poderes secundários – designadamente, a atribuição de direitos de uso privativo, a concessão de exploração de parcelas do domínio público para o exercício de poderes ligados à exploração, planeamento, ordenamento e gestão do DPM.

Ao longo dos anos foram feitas várias alterações legislativas à LBOGEM com o objetivo de conferir poderes decisórios às regiões autónomas na elaboração e aprovação dos instrumentos do espaço marítimo nacional, nomeadamente, na aprovação final dos documentos quando estejam em causa as áreas marítimas adjacentes aos arquipélagos, salvaguardando matérias relacionadas com a defesa e soberania nacional.

Além disso, a doutrina portuguesa e alguns juízes do TC têm contribuído no sentido de densificar os poderes que a RAA possui no exercício conjunto de competência de gestão com o Estado nas zonas marítimas portuguesas. Algumas fórmulas decisórias de gestão passariam por modelos de “codecisão”, onde existiria uma intervenção conjunta entre o Estado e a RAA, na fase de planeamento, elaboração e instrução dos instrumentos marítimos, sendo necessário a vontade das duas partes para que estes sejam aprovados. Em suma, na falta da vontade de uma das partes, os mesmos não poderiam ser validamente considerados sendo necessário uma manifestação conjunta das duas entidades. Não obstante, outras soluções alternativas podem ser consideradas, como, por exemplo, “codecisão assimétrica”, na qual existe uma vontade qualificada de uma das entidades, numa hierarquização e categorização de interesses que seriam definidos pelo legislador. Outra hipótese seria a inclusão de pareceres vinculativos obrigatórios por parte

da RAA, fazendo depender dos mesmos o procedimento decisório. Ambas as alternativas assegurariam o efeito útil consagrado no EPARAA e as pretensões da RAA num quadro de gestão partilhada com o Estado, concretizando o princípio da subsidiariedade plasmado na Constituição.

Porém, o legislador da República e o Tribunal Constitucional têm inviabilizado a faculdade da RAA exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão no espaço marítimo nacional, esvaziando e ignorando o preceito previsto no EPARAA e, conseqüentemente, a autonomia regional.

Assim sendo, e não existindo qualquer obstáculo dogmático à materialização conjunta ou partilhada dos espaços marítimos, a concretização dessa gestão seria, de todo o modo, possível sem a necessidade de uma revisão constitucional imediata. Contudo, uma proposta de revisão poderia clarificar a natureza jurídica dos poderes a exercer num quadro de gestão partilhada entre o Estado e a RAA no espaço marítimo nacional, salvaguardando a defesa, integridade e soberania nacionais. Para tal, seria essencial rever o artigo 84.º da Constituição, adequando-o a este novo paradigma de gestão.

Com o aprofundamento das autonomias regionais e salvaguardando a soberania nacional e a unidade do Estado, é legítimo que os açorianos e madeirenses, considerando a profunda insularidade imposta pelo mar, e pelas dificuldades enfrentadas nestas regiões, queiram ser *“protagonistas e não apenas figurantes”*³⁹⁰ do mar que os rodeia.

³⁹⁰ Declaração de voto de vencido de João Pedro Caupers no Acórdão n.º 482/2022 do TC.

BIBLIOGRAFIA

Referências doutrinárias

Adewumi, I. J., Polejack, A., Vince, J., Fudge, M. E., eds. (2023). **Blue economy and ocean sustainable development in a globalised world: Social, political, economic and environmental issues**. Lausanne: Frontiers Media SA. doi: 10.3389/978-2-8325-4025-1.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Volume I, Coimbra Almedina, 2015.

AMARAL, Maria Lúcia – **A forma da República: uma introdução ao estudo do Direito Constitucional**, Gestlegal, 2ª edição, 2021. ISBN 978-989-8951-86-1.

AMARAL, Maria Lúcia - **Questões regionais e jurisprudência constitucional: para o estudo de uma actividade conformadora do Tribunal Constitucional** In: Estudos em memória do Professor Doutor João de Castro Mendes, Lisboa: Lex, 1995, pp. 511-547. ISBN 972-9495-39-4.

BASTOS, Fernando Loureiro - **A internacionalização dos recursos naturais marinhos – Contributo para a Compreensão do Regime Jurídico-Internacional do Aproveitamento Conjunto de Petróleo e de Gás Natural nas Plataformas Continentais, do Potencial Aproveitamento de Recursos Minerais na Área, da Pesca no Alto Mar e os Efeitos da Regulamentação Convencional Respectiva em Relação a Terceiros Estados**, AAFDL, Lisboa, 2005.

CAETANO, Marcello – **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**, Tomo I, 6ª Edição, Almedina, 1983.

CAETANO, Marcello - **Manual de Direito Administrativo**, Volume II, Almedina, 1980.

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Volume II, Almedina Coimbra, 10ª edição, 1994.

CAMPOS, Aldino Santos de – **A delimitação das plataformas continentais**, Revista Negócios Estrangeiros nº22, Edição Digital, julho de 2022, pp. 90-106, disponível in [RNegociosEstrangeiros 7 A delimitação das plata.pdf \(mne.gov.pt\)](#)

CANOTILHO, J.J GOMES; MOREIRA, VITAL - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Volume I, 2007. ISBN 978-972-32-1462-8.

CANOTILHO, J.J GOMES; MOREIRA, VITAL, - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Coimbra Editora, 1993. ISBN 9789723205923.

CANOTILHO, J.J. GOMES– **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra Almedina, 6ª Edição, 2002.

CAUPERS, João - **Autonomia e domínio público regional. O domínio público marítimo**, in: «Açores: Uma Reflexão Jurídica», Coimbra Editora, 2011, pp. 227-236. ISBN 978-972- 32-1954-8.

COELHO, Paulo Neves – **A água desafiando a Soberania, comunicação apresentada ao Seminário Internacional “O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro”**, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, 1998, pp.67-83, disponível in [NeD86 PauloNevesCoelho.pdf \(rcaap.pt\)](#)

CONIO, Alba - **Il demanio marittimo : Titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali. Università degli studi Roma Tre, Itália**, 2009. Tese de Doutoramento, pp.1-259, disponível in [Il demanio marittimo : titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali | ArcAdiA Archivio Aperto di Ateneo \(uniroma3.it\)](#)

CORREIA, Manuel José Sérvulo – **Defesa do Domínio Público**, *Liber Amicorum*, Coimbra Editora, 2003, pp. 445-456. ISBN 972-32-1202-1.

DIAS, Paulo Linhares – **Tribunal Constitucional: Guardiã da Constituição ou do Centralismo do Estado? A tensão entre Soberania e Autonomia no Princípio da Gestão Partilhada do Espaço Marítimo Nacional** – Análise ao acórdão do Tribunal

Constitucional nº 484/2022, Revista Portuguesa de Direito Constitucional nº2, 2022, pp. 10-152, disponível in <https://rpd.c.pt/wp-content/uploads/2022/12/B.4.-Paulo-Linhares-Dias-Bruno-Reis.pdf>

DUPUY, R.-J. et D. Vignes (dir.) - **Traité du Nouveau Droit de la mer**, Bruxelles, 1985.

FERNANDES, José Pedro - **Comentário à Lei do Domínio Hídrico**, Coimbra Editora, 1978.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro; CALDEIRA, Marco – **A Revisão Constitucional de 2023: Debate sobre os Projectos de Revisão**, AAFDL Editora, 2023, ISBN 978-972-629-887-8.

FERREIRA, Eduardo Paz - **Domínio Público e Privado da Região**, in **A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político**, Angra do Heroísmo, 1987, agora in Estudos de Direito Regional, Lisboa, Lex, 1997.

FONSECA, Rui Guerra da [e] Miguel Assis Raimundo (Coord.) [et al.] - **Direito administrativo do mar**, Coimbra Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-5655.

FONSECA, Rui Guerra da; OTERO, Paulo (Coord.) - **Comentário à Constituição Portuguesa**, Volume II, Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3484-3

GONÇALVES, José Renato – **Regionalismo político e desenvolvimento – nos 33 anos das Regiões Autónomas portuguesas** in Separata de Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, 2010, pp. 509-556.

GOUVEIA, Jorge Bacelar – **A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas: um contributo de Direito Constitucional Regional**, Edual, 2012. ISBN 978-989-9191-34-2.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - **Fundamento e âmbito da intervenção regional no ordenamento e gestão do “mar dos açores” à luz do direito português**, parecer de

Direito, Lisboa, 2016, pp. 179-234, disponível in [JBG_A_ores_e_o_mar_ReDiP_15_paper_1.pdf \(unl.pt\)](#)

GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional**, Volume II, 5ª Edição, Coimbra, 2013.

GOUVEIA, Paulo - **Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas**, Coimbra, Almedina, 2003.

GRAÇA, Pedro Borges; PACHECO, Miguel Bessa (Coord.) [et al.] - **O Mar no futuro de Portugal**, Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, 2014. ISBN 978-989-98982-0-2.

GRGIC, Tuhtan, I., Bulum, B. y Petit Lavall, M. V - **The influence of European Union law on certain national solutions regarding the concessioning of nautical tourism ports**. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 63, 2019, pp .1-47, disponível in <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.63.04>

ISABEL JOÃO, Maria – **Ler história – Açores: peças para um mosaico**, nº 31, 1996, pp.103-131, disponível in [https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8335/1/MJ_Ler%20História Identidade%20e%20Autonomia.pdf](https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8335/1/MJ_Ler%20História_Identidade%20e%20Autonomia.pdf)

LARRUGA, F. Javier Sanz, La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas, in **Autonomía, costas y litoral**. – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern; 15) Selecció de les ponències presentades a les jornades "Autonomia, Costes i Litoral/ coordenação de Joan Manuel Trayter, [e] Marta García Pérez [et. al], 2023, pp. 167-195, ISBN 978-84-19695-19-2.

LOÑ, Pilar Cuesta de - **La organización territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre: consecuencias sobre las competencias autonómicas en el mar**, Conferência de abertura do congresso nacional da Associação Espanhola de Direito Marítimo, Madrid, Espanha, 29 e 30 de junho de 2023, pp.69-95, disponível in [La organización territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre:](#)

MARQUES GUEDES, Armando M – **Direito do Mar**, 2ª Edição, Coimbra Editora, 1998. ISBN 972-32-0829-6.

MARTINS, Ana Gouveia - **As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais**, Volume 5 nº1, 2018, pp.76-104, disponível in <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34371-as-licencas-e-concessoes-de-utilizacao-privativa-do-dominio-publico-como-um-instrumento-de-rentabilizacao-e-valorizacao-dos-bens-dominiais.pdf>

MARTINS, Ana Maria Guerra – **A participação das Regiões Autónomas nos assuntos da República**, Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4767-6.

MAURÍCIO, Artur - **A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional** In: Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, 2003, pp.625-657. ISBN 972-32-1203-X.

MEDEIROS, Rui; ROCHA, Armando - **Uma revisão não consumada: a revisão constitucional de 2004 e a tentativa fracassada de alargamento da competência legislativa regional** In: Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2011, pp.285-336, disponível in <https://doi.org/10.34632/direitoejustica.2011.11455>

MEDEIROS, Rui; SILVA, Jorge Pereira da - **Estatuto político-administrativo da região autónoma dos Açores: anotado**, Principia, 1997. ISBN 972- 97457-0-6.

MENÉNDEZ REXACH, A. - **La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral**. En F. J. Sanz Larruga (dir.), M. García Pérez (coord.), Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatórios del Litoral de la Universidad, 2009. IBSN 978-84-95892-79-9.

MIRANDA, João – **A valorização de bens do domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público**, Revista Eletrónica de Direito Público, e-pública, Vol.5, Nº 1, janeiro 2018, pp. 61-74, disponível in www.e-publica.pt

MIRANDA, Jorge - **A autonomia legislativa das regiões autónomas após a Revisão constitucional de 2004**, *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, nº 302, 2005, pp. 201-216.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo III, Coimbra Editora, 2010.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo II, Coimbra Editora, 2006. ISBN 972-32-1373-7.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2006. ISBN 978-972-32-1541-0.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, Volume I, Universidade Católica Editora, 2018. ISBN 9789725405413.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Volume II, Universidade Católica Editora, 2018. ISBN 9789725406113.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Volume III, Universidade Católica Editora, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, 2017-2020. ISBN 9789725407318.

MONIZ, Ana Raquel - **O Domínio Público, O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade**, Coimbra Almedina, 2005. ISBN 978-972-402-447-9.

MONIZ, Ana Raquel [et al.] – **Gestão Partilhada dos Espaços Marítimos – Papel das Regiões Autónomas**, Coimbra, Gestlegal, 2018. ISBN 978-989-54076-6-8.

MORAIS, Carlos Blanco de – **A autonomia legislativa regional**, Lisboa, AAFDL, 1993.

MORAIS, Carlos Blanco de – **As competências legislativas das Regiões Autónomas no contexto da Revisão Constitucional de 1997**, pp. 983-1043, disponível in <https://portal.oa.pt/upl/%7Bfbfd18121-f96e-4ab8-85b9-d1f0c7aa5436%7D.pdf>

NEVES COELHO, Paulo – **A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, O futuro do oceano global**, 2020, pp.11-35, disponível in [RI_66_art02_PNC.pdf](#)

NORONHA, Francisco - **Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e os conflitos de usos ou atividades na nova Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do espaço Marítimo Nacional** in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, V. 56, 2015, pp. 9-26.

OTERO, Paulo – **O poder de substituição em direito administrativo: enquadramento dogmático-constitucional**, Volume II, LEX, Lisboa, 1995. ISBN 972-9495-47-5.

OURIQUE, Arnaldo – **O Governo das ilhas portuguesas no final do século XX**, Arquipélago, 2ª Série, 2003, pp.197-226, disponível in https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/388/1/Arnaldo_Ourique_p197-225.pdf

PESSOA, Duarte Franco Rainha do Amaral – **Os limites da liberdade de navegação no alto mar**, 2019, pp.1-36, disponível in <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/39657/1/Os%20limites%20da%20liberdade%20de%20navega%C3%A7%C3%A3o%20no%20alto%20mar%20-%20Ten%20Duarte%20Pessoa.pdf>

POSNER, A. Eric; Alan O. Sykes - **Economic Foundations of the Law of the Sea**, , in The Chicago Working Paper Series, 2009, pp.1-31, disponível in <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>.

PUENTE, Ana Mª Ovejero – **Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos**, Cuadernos de Derecho Público, nº 21, janeiro-abril, 2004, pp. 163-186, disponível in <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/708/763/941>

QUADROS, Faustos de – **O Princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da União Europeia**, Edições Almedina, Reimpressão 2023. ISBN 972-40-0859-2.

RAMOS, Rui – **Da Comunidade Internacional e do seu Direito**, Coimbra Editora, 1996.

REBELO DE SOUSA, Marcelo – **Constituição da República Portuguesa Comentada**, Lex, Lisboa, 2000.

RIBEIRO, Marta Chantal (Coord.) - **20 anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar, Porto**, CIIMAR – FDUP, 2015, pp.1-274 e-book disponível in <http://www.ciimar.up.pt/>

ROUX, Christophe - **La gestion et la valorisation de la propriété publique: Les défis du droit de l'Union européenne**, Volume 5, nº1, janeiro 2018, pp.5-30, disponível in <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34367-la-gestion-et-la-valorisation-de-la-propriete-publique-les-defis-du-droit-de-l-union-europeenne.pdf>

SILVA, Manuel Carlos – **Nação e Estado. Entre o Global e o Local**, Edições Afrontamento, 2006. ISBN 972-36-0810-3.

SOUSA FRANCO, António L. de – **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, Coimbra Almedina, 1988.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos – **Lições de Direito Administrativo**, Imprensa da Universidade de Coimbra, 6.^a edição, 2020. ISBN 978-989-26-2051-0.

ZANOBINI, Guido - **Corso di Diritto Amministrativo** - Volume IV, 5^a edição, Dott. A. Giuffrè Editore, 1958.

Jurisprudência

Sentença 77/1984, de 03 de julho do Tribunal Constitucional Espanhol, disponível in [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 77/1984](#)

Acórdão n.º 1/91 do TC, Processo: n.º 377/90, disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910001.html>

Acórdão do STA de 07-12-1995, Processo n.º 039207, disponível in [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo \(dgsi.pt\)](#)

Acórdão n.º 330/99 do TC, Processo N.º 352/99, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 330/1999 . \(tribunalconstitucional.pt\)](#)

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de Parecer n.º P001402001, disponível in <https://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/49be2046e2ba611c80256aea00516404?OpenDocument&ExpandSection=-2>

Acórdão n.º 131/2003 do TC, Processo n.º 126/03, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 131/2003 \(tribunalconstitucional.pt\)](#)

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, Parecer n.º P000102006, disponível in [Parecer da Procuradoria Geral da República - Ministério da Justiça \(dgsi.pt\)](#)

Acórdão n.º 402/2008 do TC, Processo n.º 573/08, disponível in [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 402/2008 \(tribunalconstitucional.pt\)](#)

Acórdão n.º 403/2009 do TC, Processos n.ºs 111/09, 116/09 e 320/09, disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090403.html>

Acórdão n.º 315/2014 do TC, Processo n.º 408/12, disponível in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140315.html>

Acórdão nº 136/2016 do TC, Processo nº 521/15, disponível in
<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160136.html>

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 08-06-2021, Processo 206/18.6JELSB.L2-5, disponível in
[Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa \(dgsi.pt\)](#)

Sentença 18/2022, de 08 de fevereiro do Tribunal Constitucional Espanhol,
disponível in https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3805

Acórdão nº 484/2022 do TC, Processo nº 48/21, disponível in
[TC > Jurisprudência > Acórdãos Acórdão 484/2022 . \(tribunalconstitucional.pt\)](#)

Documentos

Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 116, **parecer n.º 5945**, pp.15-19, 2002.

CETMAR, **Study on the Establishment of a Framework for Processing and analysing of Maritime Economic Data in Europe Cogea** - Poseidon June 2017 final report MARE/2014/45.ISNBN 978-92-9202-244-0

European Commission: Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, **Study on the establishment of a framework for processing and analysing of maritime economic data in Europe – Final report**, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2826/97472> .ISBN 978-92-9202-244-0.

Projeto de proposta de lei que altera as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional – PCM – (**REG. PI 172/XXIII/2023**), 2023, pp.1-9, disponível in [doc.pdf](#)

Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/XV/1.^a, 2022, pp.1-30, disponível in [doc.pdf](#)

Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.^a, 2022, pp.1-52, disponível in [doc.pdf](#)

Proposta de Lei n.º 102/XV, 2023, pp.1-47, disponível in [doc.pdf](#)

Proposta de Lei n.º 102/XV/1 (GOV), 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, **Parecer do Governo da RAA**, 2023, pp.1-25, disponível in [Microsoft Word - OG espaço marítimo nacional_AR_proposta-de-lei](#)

Proposta de Lei n.º 179/2019 apresentada pela ALRAA à AR, 2019, pp.1-8, disponível in [doc.pdf](#)

Propostas de alteração à proposta de Lei nº 133/XI, 2014, pp.1.64, disponível in [doc.pdf](#)

Relatório e Parecer sobre o projeto de proposta de Lei que Estabelece as bases da Política de ordenamento e de gestão do Espaço Marítimo, 2012, pp.1-8, disponível in <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953556c4d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d457659544e6a4f4755325a4745744f546b354f5330305a6d55304c54686d4e5449744d546c6b597a526a597a45344e3245354c6e426b5a673d3d&fich=a3c8e6da-9999-4fe4-8f52-19dc4cc187a9.pdf&Inline=true>

The blue economy: Growth, opportunity and a sustainable ocean economy. **An Economist Intelligence Unit briefing paper for the World Ocean Summit**, 2015, pp.1-20 disponível in https://impact.econ-asia.com/perspectives/sites/default/files/images/Blue%20Economy_briefing%20paper_WOS2015.pdf