

# REVISTA DE DIREITO PÚBLICO

---

ANO VIII • N.º 15 • JANEIRO/JUNHO DE 2016

Diretor

*Jorge Bacelar Gouveia*

Secretária

*Inês Braga*



Lisboa – 2016

## ÍNDICE GERAL

### I – DOUTRINA

- Carina Quaresma** – Programas especiais de prevenção e policiamento de proximidade dirigidos a grupos mais vulneráveis: Fontes constitucionais. . . . . 7
- Hugo Luz dos Santos** – *O jogo responsável*: modelos de direito comparado e o dever de cuidado – algumas notas essencialmente jurisprudenciais. . . . . 51
- Jorge Bacelar Gouveia** – Os recursos para o Tribunal Constitucional . . . . . 95
- Pedro Edgar Mineiro** – A influência dos princípios da imparcialidade e da participação procedimental na delimitação do conteúdo do dever de fundamentação expressa das decisões administrativas . . . . . 107
- Sofia Santos** – O Conselho de Segurança como “*global legislator*”: implicações para Portugal . . . . . 127
- Valerio de Oliveira Mazzuoli e Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima** – Direito e Política Internacional do Meio Ambiente para as áreas úmidas sul-americanas e proteção dos biomas do Pantanal brasileiro e do Chaco boliviano: desafios do diálogo das fontes e do controle de convencionalidade . . . . . 151

### II – PARECERES

- Jorge Bacelar Gouveia** – 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 . . . . . 179

<b>Rui Pereira</b> – Sobre o pedido e a cedência de “gravações em bruto” por operadores televisivos. . . . .	235
--	-----

### III – VIDA ACADÉMICA

<b>Carlos Feijó</b> – Apreciação do <i>Curriculum Vitae</i> da Professora Doutora Maria Eduarda Azevedo em provas públicas para a obtenção do título de agregada. . . . .	309
---	-----

### IV – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO

<b>40 Anos da Constituição Portuguesa de 1976 – Congresso Científico Comemorativo.</b> . . . . .	319
--	-----

<b>VI Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional e Relações Internacionais</b> . . . . .	323
--	-----

<b>“Direito do Mar, Proteção do Ambiente Marinho e Legislação Europeia”.</b> . . . . .	327
--	-----

# **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<sup>1</sup>**

*Jorge Bacelar Gouveia<sup>2</sup>*

## **CONSULTA**

O Governo da República publicou, em 2014, a Lei que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (Lei n.º 17/2014), sem considerar as alterações, sucessiva e reiteradamente, suscitadas pelo Governo dos Açores, na apreciação da proposta de lei remetida ao Governo da República pelos órgãos competentes do poder regional autónomo.

Em 12 de março de 2014, é publicado o Decreto-Lei n.º 38/2015, que aprova legislação complementar prevista na Lei n.º 17/2014, desenvolvendo o regime jurídico aplicável à elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional (instrumentos de acompanhamento – planos de situação e os planos de afetação – e de avaliação técnica), e aplicável à utilização desse espaço, nomeadamente aos títulos de utilização privativa e ao seu regime económico e financeiro.

Quanto à Lei n.º 17/2014, o Governo dos Açores fez notar que o Governo da República ignorou o definido na Constituição Portuguesa e no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores em matérias cuja competência recai sobre a Região ou é exercida em regime de gestão partilhada, desconsiderando o princípio da subsidiariedade.

Para além da evidente violação de normas contidas na Constituição da República Portuguesa e no Estatuto Político-Administrativo da Região

---

<sup>1</sup> Parecer de Direito inédito.

<sup>2</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa.

Autónoma dos Açores, o Governo dos Açores emitiu parecer desfavorável à Lei, também por considerar que as medidas a aplicar no âmbito dos instrumentos de gestão e planeamento do espaço marítimo dos Açores afetam a Região, de forma direta e imediata, defendendo, por isso, que uma gestão de proximidade do espaço marítimo é mais eficaz e sustentável.

Notou ainda o Governo Regional dos Açores que o Governo da República não deu oportunidade à Região Autónoma para participar de forma construtiva na elaboração deste diploma.

No que se refere ainda à legislação complementar mencionada, o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, pese embora o facto de a proposta ter sido formalmente apresentada à Região para consulta, esta não foi, mais uma vez, convocada para a sua discussão efetiva.

No entanto, no Decreto-Lei n.º 38/2015, as competências da Região Autónoma dos Açores, ao nível do licenciamento, foram, em parte previstas, mas sempre sujeitas a uma aprovação final, através de uma resolução de Conselho de Ministros, atribuindo, assim, competências exclusivas ao Governo da República.

Todavia, e perante a reiterada desconsideração das competências e direitos estatutários e constitucionais da Região, com implicações no ordenamento do espaço marítimo, a Região Autónoma dos Açores solicitou, em maio de 2015, ao Tribunal Constitucional, a fiscalização sucessiva da constitucionalidade e legalidade do decreto-lei em causa.

Deste modo, no dia 22 de maio de 2015, foi submetido ao Tribunal Constitucional um pedido de fiscalização sucessiva de normas específicas do Decreto-Lei n.º 38/2015, que conflituam com as competências da Região.

O Tribunal Constitucional pronunciou-se, com 6 declarações de voto, a favor da não existência de ilegalidades e inconstitucionalidades das normas colocadas a apreciação, conforme consta dos termos do Acórdão n.º 136/2016, publicado na 2.ª Série do *Diário da República*, n.º 62, de 30 de março, páginas 10745 e seguintes.

Mas o texto daquele Acórdão não afirma que não possa existir gestão partilhada, nos termos defendidos pela Região. O que o aresto faz é pronunciar-se no sentido de não considerar ilegal e inconstitucional o disposto nas normas submetidas à sua apreciação.

Quer isto dizer que, efetivamente, o conceito de gestão partilhada, nos termos entendidos pela Região Autónoma dos Açores, em defesa do seu Estatuto Político-Administrativo e das suas competências aí previstas, pode concretizar-se, sem violação de qualquer disposição, quer legal, quer juris-

prudencial. Em favor da Região, estão as muito substantivas declarações de voto apenas ao duto Acórdão.

Ora, tendo o XXI Governo Constitucional da República acordado com o Governo Regional a predisposição para rever o citado diploma legislativo governamental, nos termos que acomodem os interesses dos Açores, pretende agora o Governo Regional consolidar uma proposta de alteração, integrando pareceres de juriconsultos que reflitam e fundamentem os termos em que a dimensão do conceito de gestão partilhada das zonas marítimas adjacentes ao arquipélago, credor das competências da Região Autónoma dos Açores previstas no artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo, se pode refletir naquele diploma.

## I

### INTRODUÇÃO

#### 1. O tema do parecer

I. O tema deste Parecer de Direito relaciona-se com a definição do regime da intervenção das Regiões Autónomas de Portugal – pensando-se, especificamente, na Região Autónoma dos Açores – no ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional no âmbito do território regional.

O ponto de partida reside na discordância – política e sobretudo jurídica – em relação à solução que ficou consagrada na legislação nacional produzida a este propósito, e que consiste em dois diplomas estaduais:

- a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril; e
- o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março.

II. Mas a discordância jurídica igualmente envolve a tomada de uma decisão por parte do Tribunal Constitucional, através da qual este alto órgão judicial, por uma maioria tangencial, não considerou o primeiro daquele diploma inconstitucional/ilegal.

É que, segundo se percebe da fundamentação produzida, este órgão de soberania de todo em todo fecha a porta a outra composição dos interesses em causa, a qual estaria na margem de livre conformação do legislador nacional.

Quer isto dizer que o legislador futuro pode estabelecer um diverso equilíbrio quanto aos poderes que a Região Autónoma dos Açores pode exercer no contexto da gestão partilhada que o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores estabeleceu entre o Estado e a Região Autónoma dos Açores no tocante à gestão do espaço marítimo nacional integrado no território regional.

**III.** Segundo os termos formulados na Consulta do presente Parecer de Direito, a resposta que somos chamados a dar deve considerar-se alinhada num *duplo* registo:

- por um lado, *na crítica da solução legislativa que acabaria por prevalecer, na medida em que o Tribunal Constitucional não chegaria a invalidá-la, por inconstitucionalidade/ilegalidade, com o acréscimo de argumentos que deveriam ter ditado uma solução contrária à decretada por aquele órgão jurisdicional, à luz do Direito vigente, sobretudo o Direito Constitucional Regional;*
- por outro lado, *na busca de uma solução legislativa alternativa que, respeitando os ditames jurídico-constitucionais aplicáveis – observando ainda a fundamentação que o Tribunal Constitucional redigiu –, possa conferir poderes efetivos de gestão partilhada às autonomias regionais, com um interesse direto para a Região Autónoma dos Açores, ainda que a legislação nova se aplicando sempre a ambas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.*

## **2. A sequência das questões**

**I.** A natureza dupla da resposta a ser dada no âmbito deste Parecer de Direito vem impor uma distinção clara entre *dois tipos de argumentação*:

- *uma argumentação de iure condito* – na qual se faz um juízo crítico sobre a legislação produzida, à luz do Direito Constitucional Regional aplicável; e
- *uma argumentação de iure condendo* – na qual se opina sobre soluções possíveis que, dentro da margem que aquele Direito Constitucional Regional confere, possam acomodar do melhor modo as opções político-legislativas regionais – no caso, da Região Autónoma dos Açores (RAA) – quanto ao reconhecimento de efetivos poderes regionais no espaço marítimo regional no âmbito da gestão partilha-

da entre o Estado e a RAA, tal como prevista no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

**II.** Do ponto de vista da estrutura do texto deste Parecer de Direito, cumpre mencionar quatro Partes, as três primeiras *de jure condito* e a quarta e última *de jure condendo* (considerando esta Introdução como Parte I):

- **Parte II:** a consideração do espaço marítimo – incluindo o espaço marítimo que incorpora o “território regional” – no contexto do território do Estado Regional que Portugal é, explicando a natureza dos poderes que estão em causa;
- **Parte III:** a qualificação do espaço marítimo como parte integrante do domínio público, o qual se apresenta subjetivamente plural, não deixando as Regiões Autónomas de ter o seu, e saber em que termos o espaço marítimo pode também incluir-se no domínio público regional;
- **Parte IV:** a fundamentação da inconstitucionalidade/ilegalidade do modelo de “gestão partilhada” do espaço marítimo regional entre o Estado e a RAA que os mencionados diplomas nacionais levaram a cabo – primeiro, por lei, e depois, por decreto-lei – e o qual não mereceu qualquer censura por parte do Tribunal Constitucional, com base na violação das regras e princípios aplicáveis e que representam a garantia de uma autonomia regional mínima mas ofendida;
- **Parte V:** a proposta de soluções alternativas ao modelo de “gestão partilhada” adotado que possam cabalmente respeitar aquelas exigências, bem como os termos por que se vai segregar os correspondentes poderes legislativo e administrativo no seio da intervenção de órgãos nacionais e regionais.

**III.** No fim, que será a **Parte VI**, enunciaremos as *Conclusões* a que tivermos chegado, referindo-as por cada uma das Partes em que os assuntos tenham sido versados.



## II

### O ESPAÇO MARÍTIMO NO ÂMBITO DO TERRITÓRIO NACIONAL COMO “DOMÍNIO EMINENTE” DO ESTADO

#### 3. O “território” do Estado como “domínio eminente”: funções, características e natureza

I. O *elemento espacial* do Estado consiste no espaço geográfico em que o seu poder público se exerce, o que se denomina por *território estadual*<sup>3</sup>, ou seja, *uma parcela de espaço físico que se submete à respetiva soberania*, que também pode tomar o nome de *senhorio territorial* ou de *domínio eminente*.

Isto implica que a atividade do Estado não pode nunca desprender-se de um suporte físico, que é o seu território, embora se discuta se o elemento territorial tem a mesma natureza constitutiva dos outros elementos do Estado – o povo e a soberania – ou se não será apenas uma condição da sua existência.

II. A relevância do elemento espacial do Estado percebe-se melhor através das várias funções que o território estadual é chamado a desempenhar<sup>4</sup>:

- *a sede dos órgãos estaduais*: é no território que se situa a capital do Estado, que se pode transferir para qualquer lugar em vista da melhor garantia do objetivo de segurança externa;
- *o lugar de aplicação das políticas públicas do Estado, bem como da residência da maioria dos seus cidadãos*: a definição das políticas públicas, sobretudo de cunho infraestrutural, leva em consideração a extensão do território, beneficiando os cidadãos desse mesmo Estado, propiciando mais elevados níveis de bem-estar;

---

<sup>3</sup> Sobre o território do Estado, v. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional*, I, Braga, 1979, pp. 118 e ss.; Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Coimbra, 1989, pp. 125 e ss.; Reinhold Zippelius, *Teoria Geral do Estado*, 3ª ed., Lisboa, 1997, pp. 108 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, 4ª ed., Coimbra, 2013, pp. 545 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, I, 5ª ed., Coimbra, 2013, pp. 145 e ss.; Francisco Noronha, *O Ordenamento do Espaço Marítimo – para o corte com uma visão territorialmente centrada do Ordenamento do Território*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 37 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, pp. 123 e 124; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, I, pp. 145 e 146.

- a *delimitação do âmbito de aplicação da ordem jurídica estadual*: é o território que traça as fronteiras da aplicação do poder estadual, bem como dos outros poderes, que se expressam na Ordem Jurídica que produzem e que têm a missão de preservar e defender;
- a *o espaço vital de independência nacional*: é o território que favorece a permanência e a independência do Estado relativamente aos respetivos inimigos, para além de ser um espaço de construção da sua singularidade identitária.

**III.** No seu território soberano, o Estado organiza a competência segundo *três características fundamentais*<sup>5</sup>, que se adequam bem ao referido conceito de senhorio territorial, na sua aceção positiva e negativa<sup>6</sup>:

- a *permanência*: o poder do Estado é tido por duradouro e não consubstancia qualquer situação de vigência limitada, pois que, se assim fosse, não configuraria um verdadeiro poder estadual;
- a *plenitude*: o poder do Estado é exercido na máxima potencialidade que se conhece, não se concebendo outra modalidade mais ampla, podendo imaginar-se vários outros direitos de natureza menor, mas que não podem almejar à qualificação de direitos de soberania territorial;
- a *exclusividade*: o poder do Estado não é partilhável com mais ninguém ao seu nível de soberania, sendo exercido somente pelo Estado nesse domínio territorial e a esse título<sup>7</sup>.

**IV.** Ainda que estas características do território estadual se possam socorrer da Dogmática do Direito Civil, a verdade é que só por aproximação faz sentido falar em direitos reais – *ius in rem* – quando se refere a relação do Estado com o seu território, na certeza de que alguns dos seus traços fundamentais não se aplicam.

---

<sup>5</sup> Sobre estas características do espaço estadual, v., por todos, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Droit International Public*, 10<sup>a</sup> ed., Paris, 2008, pp. 474 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, p. 552, e *Manual...*, I, p. 147.

<sup>6</sup> Cfr. Reinhold Zippelius, *Teoria...*, p. 112.

<sup>7</sup> Porquanto a sua partilha sempre implicaria o desaparecimento da plenitude do mesmo.

Tal discussão parece, assim, ser ociosa<sup>8</sup> ou necessariamente construída noutros moldes, para o que são apresentadas algumas teorias explicativas da conexão do poder estadual em relação ao respetivo território<sup>9</sup>:

- a *teoria patrimonial*, segundo a qual o direito sobre o território, sendo dominial, teria as mesmas características do direito de propriedade do Direito Civil;
- a *teoria do imperium pessoal*, pela qual o direito sobre o território se exerceria sobre as pessoas que nele se situassem ou residissem;
- a *teoria do direito real institucional*, idêntica à primeira, mas mitigada pela função dos serviços estaduais;
- a *teoria da jurisdição ou senhorio*, para a qual o direito sobre o território afeta simultaneamente pessoas e bens, nunca se equiparando a um direito real.

O desenvolvimento do território estadual tem vindo a confirmar a correção da *teoria do senhorio territorial*, não ostentando as características dos direitos reais porque não persiste qualquer apropriação dos espaços, mas só uma difusa aplicação da Ordem Jurídica estadual, sendo por isso inviáveis as teorias patrimoniais, pessoais ou funcionais do território.

#### **4. A variedade dos espaços territoriais sob soberania, jurisdição ou intervenção estadual**

I. A afirmação da evidência e da necessidade do território estadual não é ainda suficiente, porquanto a sua explicitação possibilita desfibrar a existência de *três categorias*, a primeira e a última inelutáveis, sendo a segunda meramente eventual<sup>10</sup>:

---

<sup>8</sup> É essa a posição de Hans Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo, 2000, p. 314), para quem “Não existe absolutamente relação alguma entre o Estado, considerado como pessoa, e o território, já que este é apenas a esfera territorial de validade da ordem jurídica nacional. Portanto, é fora de propósito perguntar se a relação do Estado com o seu território tem o carácter de um *jus in rem* ou de um *jus in personam*”.

<sup>9</sup> Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, pp. 126 e 127; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, I, p. 148.

<sup>10</sup> Cfr. Simón Planas Suárez, *Tratado de Derecho Internacional Público*, I, Madrid, 1916, pp. 69 e ss.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, pp. 119 e 120; José Calvet

- o espaço terrestre;
- o espaço marítimo; e
- o espaço aéreo.

**II.** Note-se, contudo, que já não é hoje possível alcançar uma total uniformidade na medida dos poderes soberanos de que os Estados dispõem sobre cada uma destas modalidades de território estadual.

*Não raras vezes são reconhecidos limites específicos à soberania territorial que sobre eles se projeta, em nome da novidade desses mesmos espaços:*

- *como é o caso das águas arquipelágicas*, que – para serem recentemente reconhecidas – tiveram de integrar mais severas limitações na aplicação da soberania do Estado arquipelágico em comparação com outros espaços marítimos “mais soberanos”;
- *como é o caso das restrições que certas organizações internacionais com atribuições marítimas impõem*, como sucede com a União Europeia, quer através da adoção de procedimentos de segurança na navegação, quer através do estabelecimento de limites máximos de captura para preservação de espécies em perigo de extinção em nome de necessidades relevantes respectivamente no plano da segurança da atividade internacional ou na própria subsistência dos respetivos recursos biológicos ou naturais.

**III.** O percurso, nesta como noutras matérias, tem sido o da progressiva limitação quantitativa da soberania estadual, em ordem à preservação de tais espaços, bem como das atividades que neles podem ser desenvolvidas, tarefa que tem sido atribuída ao Direito Internacional Público<sup>11</sup>.

---

de Magalhães, *Fronteira*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, IV, Lisboa, 1991, pp. 401 e ss.; Joaquim da Silva Cunha, *Direito Internacional Público – a sociedade internacional*, II, 4<sup>a</sup> ed., Lisboa, 1993, pp. 207 e 208; Reinhold Zippelius, *Teoria...*, pp. 108 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 546 e ss.

<sup>11</sup> É por isso que Hans Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 301) refere que “O território do Estado é o espaço dentro do qual é permitido que os atos do Estado e, em especial, os seus atos coercitivos sejam efetuados, é o espaço dentro do qual o Estado e, isso significa, os seus órgãos estão autorizados pelo Direito Internacional a executar a ordem jurídica nacional”, depois concluindo ainda que “A ordem jurídica internacional determina como a validade das ordens jurídicas nacionais está restrita a certo espaço e quais são as fronteiras desse espaço”.

**IV.** O *espaço terrestre* corresponde à massa de terra seca, continental ou insular, onde o Estado, os seus órgãos e os respetivos cidadãos desenvolvem a sua atividade, espaço que, não obstante aquela caracterização física, pode ainda incluir massas líquidas, assim globalmente distribuídas<sup>12</sup>:

- *a terra seca*: a porção de terra que se encontra acima do nível médio das águas;
- *os cursos fluviais*: as porções de água doce, assistidas de corrente circulatória, que percorrem os meandros da terra seca;
- *os lagos e lagoas*: as porções de água doce (nalguns casos de regime internacional e não meramente interno), sem corrente circulatória, que se encerram em espaços delimitados por terra seca.

**V.** O *espaço aéreo* abrange a camada de ar sobrejacente aos espaços terrestres e marítimos submetidos à soberania estadual, até a um limite superior a partir do qual se considera existir o espaço exterior, aí vigorando um regime internacional, e não já de soberania interna<sup>13</sup>.

Assim, todo o espaço aéreo nacional está submetido à ação do Estado, que pode realizar o seu aproveitamento, autorizando e impedindo a circulação das aeronaves, tal como outras eventuais utilizações.

O principal título jurídico deste tipo de espaço vem a ser o Direito Interno de cada Estado a que respeita, mas também é possível que essas indicações sejam complementadas por outros títulos jurídicos, internos e internacionais.

Alguns desses princípios e preceitos considerados aplicáveis encontram-se em disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que versam sobre os espaços marítimos que genericamente se adequam à soberania estadual, este tratado internacional acessoriamente avançando

---

Também um bom exemplo dessa variedade é o modo como Jean-Paul Pancrácio, no seu livro *Droit International des Espaces* (Paris, 1997), divide os espaços em três distintas categorias, a cada uma delas dedicando uma parte do livro: a Parte I, os espaços sob soberania estadual; a Parte II, os espaços sob soberania limitada ou jurisdição estaduais; e a Parte III, os espaços internacionais.

<sup>12</sup> Sobre o espaço terrestre em geral, v. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, p. 118; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 563 e ss.

<sup>13</sup> Sobre o espaço aéreo nacional, v. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, pp. 118 e 119; Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Droit...*, pp. 1247 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 568 e ss.

para a definição de regras aplicáveis a espaços que não têm a consistência daqueles, como é o que se passa com o espaço aéreo nacional.

O mais relevante instrumento internacional – porque concebido para regular os espaços aéreos nacionais – acaba indiscutivelmente por ser a Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional<sup>14</sup>, a qual estabeleceu, desde 7 de Dezembro de 1944, as normas e os princípios fundamentais em matéria de Direito Aéreo, na base da partilha das diversas soberanias nacionais.

Este espaço aéreo nacional não deve ser confundido com outra qualidade de espaço aéreo, este já internacional, que corresponde à massa de ar, até ao limite inferior do espaço exterior, em que se assinala um regime puramente internacional, sendo a projeção superior de espaços terrestres ou marítimos onde não se exerce qualquer soberania territorial.

**VI.** Como o Estado igualmente assume uma vertente de relacionamento internacional, é ainda apropriado considerar que lhe está permitido um uso livre, dentro dos limites gerais estabelecidos pelo Direito Internacional, dos espaços internacionais<sup>15</sup>, que são também de três naturezas:

- ou *espaços terrestres*, em que o Estado pode desenvolver diversas atividades em igualdade e liberdade com os outros Estados, situação que atualmente apenas se exemplifica pela *Antártida*, dado o completo aproveitamento dos espaços terrestres pelas diversas autoridades estaduais que foram gradualmente ocupando as faixas de terra seca, no Globo progressivamente descobertas<sup>16</sup>;
- ou *espaços marítimos*, neles o Estado podendo fazer navegar navios que arvoram a sua bandeira ou desenvolver quaisquer atividades permitidas, podendo tais espaços corresponder ao *alto mar*, à *zona económica exclusiva* (considerando apenas a vertente de navegação) e à *área*<sup>17</sup>;

---

<sup>14</sup> Cfr. o respetivo texto em Jorge Bacelar Gouveia, *Organizações Internacionais – Textos Fundamentais*, 1.ª ed., Lisboa, 1991, pp. 145 e ss.

<sup>15</sup> Sobre os espaços internacionais em geral, na sua diversidade geográfica e jurídica, v., de entre outros, Bin Cheng, *Studies in International Space Law*, Oxford, 2004.

<sup>16</sup> Quanto às regiões polares em geral, nas suas dimensões geográfica e jurídico-internacional, v. Alfred Van der Essen, *Les régions arctiques et antarctiques*, in AAVV, *Traité du Nouveau Droit de la Mer* (org. por René-Jean Dupuy e Daniel Vignes), Paris/Bruxelles, 1985, pp. 463 e ss.; Victor Marques dos Santos, *A Humanidade e o seu património*, Lisboa, 2001, pp. 655 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 602 e ss.

<sup>17</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 610 e ss.

- ou *espaços aéreos*, em que o Estado pode efetuar os aproveitamentos inerentes à atividade aeronáutica e à atividade radioelétrica, concretizando-se tais espaços no *espaço aéreo internacional* e no *espaço exterior*<sup>18</sup>.

## 5. O espaço marítimo territorial em especial

I. O *espaço marítimo*, merecendo uma referência mais desenvolvida, abrange a porção de água salgada que circunda o território terrestre, nalguns casos podendo abranger ainda o solo e o subsolo marítimos, de acordo com as seguintes subcategorias<sup>19</sup>:

- *as águas interiores*: a porção de água salgada até ao limite interno do mar territorial;
- *o mar territorial*: a porção de água salgada entre a linha de baixa-mar e o limite exterior das 12 milhas, ou a partir do limite exterior das águas interiores, quando seja caso disso, no que também se inclui o solo e o subsolo subjacentes, ainda nesta categoria se considerando, em certos casos, o regime especial dos estreitos internacionais;
- *a plataforma continental*: o solo e o subsolo marítimos até ao bordo exterior da plataforma continental ou, no máximo, até às 350 milhas;
- *as águas arquipelágicas*: a massa de água compreendida entre a linha da baixa-mar e o perímetro arquipelágico exterior, nos casos de Estados totalmente constituídos por ilhas, nelas se exercendo poderes preferenciais de aproveitamento de pesca, mas apenas concorrentes na navegação e na instalação de cabos e oleodutos, numa situação em que se registam significativos limites à soberania marítima.

II. O território marítimo do Estado, que se compõe por estes diversos espaços, naturalisticamente diferenciados, não permite ainda determinar a totalidade das situações de exercício do poder estadual.

---

<sup>18</sup> Sobre estes espaços aéreo e exterior, v. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 599 e ss.

<sup>19</sup> Sobre o espaço marítimo em geral, v. Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, pp. 119 e 120; Jorge Bacelar Gouveia, *O direito de passagem inofensiva no novo Direito Internacional do Mar*, Lisboa, 1993, pp. 30 e ss., e pp. 59 e ss., e *Manual...*, pp. 580 e ss., para aí se remetendo mais amplas indicações bibliográficas.

É possível observar casos em que existem poderes menos intensos, que não são de soberania, mas que expressam, todavia, relevantes vias de aproveitamento ou exploração<sup>20</sup>, para lá dos poderes de jurisdição e de fiscalização, numa por vezes intrincada rede de direitos e deveres<sup>21</sup>:

- a *zona contígua*: espaço marítimo delimitado entre as 12 e as 24 milhas, a seguir ao mar territorial, em que o Estado costeiro pode exercer poderes de fiscalização com vista a evitar ou reprimir violações às suas leis e regulamentos internos;
- a *zona económica exclusiva*: espaço marítimo delimitado entre as 12 e as 200 milhas, a seguir ao mar territorial, nela o Estado exercendo direitos preferenciais de aproveitamento dos recursos biológicos vivos aí existentes, para além de poderes de jurisdição e de fiscalização.

## 6. As vicissitudes do território estadual

I. A realidade estadual – que considerámos sob uma ótica estática – pode paralelamente ser vista numa perspetiva dinâmica, na certeza de que se trata de uma realidade não eterna, que teve um começo, que terá um fim e que sofre transformações.

Esses acontecimentos incorporam o conceito de *vicissitudes do Estado*<sup>22</sup>, estas assumindo duas tonalidades:

- as *vicissitudes políticas*; e
- as *vicissitudes territoriais*.

---

<sup>20</sup> Os quais, no dizer de Hans Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 306), não se submetem à característica da “impenetrabilidade”.

<sup>21</sup> Sobre estes espaços mistos, v. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 599 e ss.

<sup>22</sup> Sobre as vicissitudes do Estado em geral, v. André Gonçalves Pereira, *Da sucessão de Estados quanto aos tratados*, Lisboa, 1968, pp. 12 e ss.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, p. 122; Paolo Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale – Istituzioni di Diritto Pubblico*, 15ª ed., Napoli, 1989, pp. 67 e ss.; Enrico Spagna Musso, *Diritto Costituzionale*, 4ª ed., Padova, 1992, pp. 55 e ss.; Rúben Hernández Valle, *El Derecho de la Constitución*, I, San José, 1993, pp. 418 e ss.; Aderson de Menezes, *Teoria Geral do Estado*, 6ª ed., Rio de Janeiro, 1994, pp. 164 e ss.; Reinhold Zippelius, *Teoria...*, pp. 116 e ss.; Hans Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 307 e ss.; Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Droit...*, pp. 517 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 435 e ss., e *Manual...*, I, pp. 153 e ss.



**II.** As *vicissitudes políticas* referenciam mutações no sistema político dos Estados, com óbvias implicações em cada sistema constitucional, como sucede com o reconhecimento dos governos provisórios, ou com as situações em que a capacidade internacional dos Estados se altera.

Na maior parte dos casos, estas vicissitudes políticas ganham apenas uma projeção sobre os sistemas constitucionais dos Estados, operando-se modificações nos seus regimes político, social ou económico, não sendo, por isso, imediatamente concernentes ao plano internacional.

Também pode dar-se a hipótese de tais alterações políticas se projetarem na fisionomia internacional dos Estados, determinando alterações na sua aparência, podendo diminuir ou aumentar a sua capacidade jurídico-internacional.

**III.** As *vicissitudes territoriais* referenciam alterações no elemento territorial, que se modifica total ou parcialmente, determinando uma mutação na respetiva configuração, sendo estas, de longe, as mais usuais na vida internacional, já que diretamente interferem no respetivo posicionamento.

Uma melhor dilucidação das vicissitudes territoriais depara com três categorias, acompanhando o Estado nas suas alterações vitais, assim sendo:

- *vicissitudes aquisitivas*;
- *vicissitudes modificativas*; e
- *vicissitudes extintivas*.

**IV.** As *vicissitudes aquisitivas* designam o aparecimento do Estado, que é o momento jurídico-político a partir do qual, contrariamente ao que sucedia antes, emerge no Direito Público, interno e internacional, uma nova entidade jurídico-política, que tem poderes de intervenção próprios da natureza de que aí se reveste.

O aparecimento do Estado manifesta-se por diferentes modos, já que o momento jurídico-formal da sua criação é suscetível de diversas perspetivas, pelo que podemos enquadrar as seguintes situações<sup>23</sup>:

- o *nascimento a partir de um processo de secessão*, com manutenção do Estado anterior, assim ficando reduzido, surgindo um novo Estado através de um ato de separação territorial;

---

<sup>23</sup> Cfr. Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Droit...*, pp. 518 e ss.

- o nascimento a partir de um processo de descolonização política, com fundamento no movimento da descolonização internacional<sup>24</sup>;
- o nascimento por fusão num novo Estado de territórios que pertenciam a outros Estados, que ao mesmo tempo se dissolvem, ou, pelo contrário, por cisão ou desmembramento de um Estado anterior em dois ou mais Estados, por efeito do fenómeno da sua extinção<sup>25</sup>.

V. As *vicissitudes modificativas*, não postulando o desaparecimento do Estado, apenas o modificando territorialmente, concretizam-se segundo diversos esquemas:

- a aquisição de parcelas territoriais, seja por fenómenos naturais, como o aluvião e o avulsão, em conjunto a acessão, seja por atos jurídicos, como a ocupação de terras *res nullius*, a ocupação autorizada ou a adjudicação onerosa<sup>26</sup>;
- a perda de parte do seu território, por cataclismos naturais, como terremotos ou inundações permanentes;
- a cessão parcial voluntária, havendo a decepação de parcela do seu território, a integrar noutro Estado ou a erigir-se, autonomamente, em novo Estado, através de um processo convencional.

VI. As *vicissitudes extintivas* determinam o desaparecimento do Estado, o que pode surgir segundo diversos fenómenos<sup>27</sup>:

- o desaparecimento físico do seu território, como terá sido o caso da lendária Atlântida, que se “afundou” no Oceano Atlântico;

---

<sup>24</sup> Exemplos: os novos Estados africanos de língua portuguesa, até 1975 territórios coloniais portugueses: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

<sup>25</sup> Exemplo: o caso, em 1993, do aparecimento da República Checa e da República da Eslováquia, por desmembramento, decidido em referendo, da antiga Checoslováquia.

<sup>26</sup> Exemplos de compra de território: a compra da Louisiana à França pelos Estados Unidos da América, em 1803, por 60 milhões de francos, ou do Alasca à Rússia, em 1867, por 7,2 milhões de dólares; a compra do Acre à Bolívia pelo Brasil, em 1903, por 2 milhões de libras esterlinas e a prestação de determinados serviços.

<sup>27</sup> Ainda que a extinção do Estado possa ser determinada por outras lógicas, além da territorial: (i) as causas físicas; (ii) as causas biológicas; (iii) as causas psicológicas; e (iv) as causas jurídicas.

- a *secessão extintiva*, quando o Estado se desagrega, integrando-se as suas partes noutros Estados já existentes<sup>28</sup> ou dando origem a novos Estados;
- a *usucapião*, quando a posse sobre território alheio, sem que seja contestada, se convola em direito de soberania territorial;
- a *decisão unilateral* de um governo de facto ou de uma organização internacional, quando impõe a consequência jurídica da extinção do Estado.

## 7. A Constituição Portuguesa e o espaço marítimo como “território nacional”

I. É com a preocupação de delimitar o território nacional de Portugal que a CRP lhe reserva artigo próprio<sup>29</sup>, com a epígrafe “Território”, assim esclarecendo os seus diversos espaços<sup>30</sup>:

“1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.”

“2. A lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos.”

“3. O Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo da retificação de fronteiras”.

Numa palavra: *o território português inclui as três categorias possíveis, que são o território terrestre<sup>31</sup>, o território marítimo e o território aéreo.*

---

<sup>28</sup> Exemplo: a antiga República Democrática Alemã, que se extinguiu por incorporação na República Federal da Alemanha, com a reunificação de 1990.

<sup>29</sup> Cfr. o art. 5.º da CRP.

<sup>30</sup> Sobre o território português em geral, v. Jorge Miranda, *O território*, in AAVV, *Estudos sobre a Constituição*, II, Lisboa, 1978, pp. 73 e ss.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional...*, pp. 127 e ss.; José Pedro Fernandes, *Território nacional*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, Lisboa, 1996, pp. 412 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, I, pp. 223 e ss.

<sup>31</sup> O território terrestre português tem a seguinte extensão: continental, 88 797 km<sup>2</sup>; insular açoriano, 2 333 km<sup>2</sup>; insular madeirense, 797 km<sup>2</sup>.

**II.** Em relação ao *espaço marítimo*, que diretamente nos interessa, depara-se com algumas anomalias, cometendo o supramencionado preceito vários erros técnicos, que só têm desculpa porque o legislador não é juscientista:

- *inventa um conceito* – o conceito de “águas territoriais” – *que não tem qualquer correspondência com o Direito Internacional do Mar*, o qual só pode ser deslindado através da sua decomposição em três realidades distintas, a saber: (i) as águas interiores, (ii) os estreitos internacionais e (iii) o mar territorial, conceitos que não são propriamente coincidentes;
- *confunde diversos espaços terrestres que subjazem aos espaços marítimos*, sendo certo que a plataforma continental tem uma natureza de soberania estadual, ao passo que a área é um espaço fortemente internacionalizado, sendo certo que o texto constitucional à mesma coisa equivocadamente se referindo por intermédio da expressão “fundos marinhos”;
- *erra na consideração como espaço soberano de um espaço que é apenas limitado* – a zona económica exclusiva – *porque lhe faz referência em preceito que se destina, como se deduz da sua epígrafe, à definição da soberania territorial do Estado Português*, numa inserção sistemática assim totalmente deslocada<sup>32</sup>.

**III.** Por via da sua posição atlântica, Portugal goza de um território marítimo que inclui as águas interiores, o mar territorial até às 12 milhas<sup>33</sup> e uma extensa plataforma continental.

Os poderes do Estado Português sobre as águas atlânticas, não já de soberania mas de mera jurisdição, abrangem ainda os espaços correspondentes à zona contígua, das 12 até às 24 milhas<sup>34</sup>, e à zona económica exclusiva, até às 200 milhas<sup>35</sup>, ao redor da costa continental e das ilhas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, zona económica exclusiva que é das mais extensas da Europa<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Eis alguns tópicos para refletir numa próxima revisão constitucional, assim terminando com dúvidas regulativas sobre esta matéria, que não devem continuar.

<sup>33</sup> Cfr. o art. 1.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho.

<sup>34</sup> Cfr. o art. 7.º da Lei n.º 34/2006.

<sup>35</sup> Cfr. o art. 8.º da Lei n.º 34/2006.

<sup>36</sup> Quanto aos inúmeros problemas de definição e delimitação dos espaços marítimos portugueses, em grande medida motivados pela ratificação da CNUDM, de 10 de Dezembro

## 8. A Constituição Portuguesa e os Estatutos das Regiões Autónomas no tocante ao espaço marítimo como “territórios regionais”: um território regional “paralelo”?

I. A alusão constitucional ao “território” não se queda pelo central art. 5.º da CRP, que define o “território nacional”, *uma vez que noutros lugares o espaço marítimo – juntamente com outros tipos de espaços – é identicamente objeto de uma referência como “território”*.

É o que sucede com o regime jurídico-constitucional das Regiões Autónomas Portuguesas – a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira – que possuem um estatuto de pessoa coletiva de Direito Público, mais interno do que internacional<sup>37</sup>, *mas com substrato também territorial*, cujo acervo regulativo fundamental consta do Título VII da Parte III da CRP.

*Isto quer dizer que Portugal, em termos constitucionais, é um Estado Regional, no qual o princípio da unidade do Estado é temperado pelo princípio da descentralização jurídico-pública<sup>38</sup>, neste caso na modalidade de descentralização político-administrativa que se atribuiu às Regiões Autónomas correspondentes à parte insular do território nacional português<sup>39</sup>.*

Contudo, o que cumpre sublinhar – para já – não são tanto os respetivos poderes quanto *o facto de a arquitetura jurídico-constitucional se fazer identicamente em termos de espaços geográficos*.

*E aí importa salientar mais que nessa dimensão espacial o texto constitucional não se limita a delimitar um espaço terrestre, mas do mesmo modo inclui uma dimensão de espaço marítimo no território regional.*

---

de 1982, v. Fausto de Quadros, Paulo Otero e Jorge Bacelar Gouveia, *Portugal e o Direito do Mar*, Lisboa, 2004, pp. 37 e ss. e pp. 95 e ss.

<sup>37</sup> Para a justificação das regiões autónomas portuguesas como sujeitos de Direito Internacional, v., por todos, Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, pp. 511 e 512.

<sup>38</sup> Cfr. o art. 6.º da CRP.

<sup>39</sup> Sobre as regiões autónomas portuguesas e o seu regime fundamental, v. Jorge Bacelar Gouveia, *A autonomia legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas – um contributo de Direito Constitucional Regional*, Lisboa, 2012, pp. 21 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, II, 5ª ed., Coimbra, 2013, pp. 870 e ss.

**II.** Em termos comuns às duas regiões autónomas, o texto da CRP, na respetiva identificação espacial, alude àquelas ambas dimensões espaciais, que são por três vezes mencionadas como elemento identitário da autonomia regional<sup>40</sup>:

- art. 225.º, n.º 1, da CRP: “O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características *geográficas*, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares”;
- art. 227.º, n.º 1, proémio, da CRP: “As regiões autónomas são pessoas coletivas *territoriais* e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos:...”;
- art. 227.º, n.º 1, al. s), da CRP: “As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos: (...) s) Participar na definição das políticas *respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos*”.

**III.** Depois, cada um dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira confirma essa identificação marítima constitucional dos territórios regionais.

O EPARAA<sup>41</sup>, em preceito com a epígrafe “Território regional”, após enumerar as ilhas que compõem o arquipélago dos Açores<sup>42</sup> (ilhas que são, por definição, um espaço terrestre), acrescenta que “Constituem ainda parte integrante do território regional as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental contíguos ao arquipélago”<sup>43</sup>.

O EPARAM<sup>44</sup>, em preceito com a epígrafe “Território”, depois de indicar as ilhas que integram o arquipélago da Madeira<sup>45</sup>, adita que “A Região Autónoma da Madeira abrange ainda o mar circundante e seus fundos, designadamente as águas territoriais e a zona económica exclusiva, nos termos da lei”<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> Itálicos nossos.

<sup>41</sup> Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

<sup>42</sup> Cfr. o art. 2.º, n.º 1, do EPARAA.

<sup>43</sup> Art. 2.º, n.º 2, do EPARAA.

<sup>44</sup> Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

<sup>45</sup> Cfr. o art. 3.º, n.º 1, do EPARAM.

<sup>46</sup> Art. 3.º, n.º 2, do EPARAM.

**IV.** Pergunta-se: quererá isto tudo dizer que, afinal, em Portugal, há duas espécies de território: o “território do Estado” e o “território das Regiões Autónomas”, conceito de território que naturalmente aqui se entende como de senhorio territorial, no qual se exercem poderes de soberania constitucional?

*Evidentemente que não, na medida em que, havendo um Estado unitário, mesmo regional, a soberania territorial é una e indivisível, como, aliás, qualquer dimensão da soberania do Estado.*

Isso mesmo o diz expressamente a CRP, ainda que não frisando esta dimensão territorial, pelo que se incluem todas as dimensões possíveis da soberania, incluindo a territorial: “A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição”<sup>47</sup>.

Por outro lado, na definição territorial nacional, *frisa-se o princípio da integridade do território, para alguns um limite material implícito de revisão constitucional*: “O Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo da retificação de fronteiras”<sup>48</sup>.

*Território soberano, no qual o Estado exerce um domínio eminente – o “senhorio territorial” –, é um só, não havendo, desse prisma, quaisquer poderes ou titularidades conferidas às regiões autónomas ou a qualquer outra entidade jurídico-pública, interna ou internacional.*

**V.** Se assim é, qual a relevância jurídico-pública de incluir na definição da autonomia regional uma dimensão geográfica, na qual se frisa também uma zona de espaço marítimo?

Julga-se que a relevância autonómica do espaço geográfico em geral – e do espaço marítimo em especial – reside em diversos elementos:

- *elemento económico*, que condiciona as políticas públicas de circulação de pessoas e de bens;
- *elemento político*, que delimita o âmbito de intervenção dos poderes regionais que são constitucional e legalmente atribuídos;
- *elemento socio-histórico*, que reaviva uma memória e um percurso coletivo, onde se assinalam as justas aspirações autonomistas dos povos açoriano e madeirense.

---

<sup>47</sup> Art. 3.º, n.º 1, da CRP.

<sup>48</sup> Art. 5.º, n.º 3, da CRP.

### III

## O ESPAÇO MARÍTIMO COMO DOMÍNIO PÚBLICO DE DIVERSAS ENTIDADES JURÍDICO-POLÍTICAS

### 9. Espaços geográficos públicos como “senhorio territorial” e sua distinção do “domínio público” e do “domínio privado” das entidades jurídico-públicas

I. O conceito de território (necessariamente estadual) – na medida em que o mesmo possa acolher a titularidade e o exercício de poderes de natureza soberana, marítimo ou não – *deve ser cuidadosamente apartado de outros conceitos afins que do mesmo modo ligam o poder político ao espaço físico onde o mesmo se projeta*<sup>49</sup>.

Se até aqui cuidámos da delimitação dos termos em que, na República Portuguesa, se configura e delimita o território nacional, *cura-se agora de separá-lo de outros dois conceitos, que relevam essencialmente do Direito Administrativo e que se aplicam às entidades jurídico-públicas.*

São eles:

- o domínio público; e
- o domínio privado.

A diferença essencial entre estes dois conceitos cifra-se no facto de o senhorio territorial exprimir – num plano mais abstrato – a aplicação espacial do Direito Estadual, ao passo que o domínio público e o domínio

---

<sup>49</sup> Sobre estas noções, v. Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1977, pp. 409 e ss., e *Manual de Direito Administrativo*, II, 10ª ed., Coimbra, 1986, pp. 879 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *A utilização ilegal do domínio público hídrico pelos particulares: o caso das construções clandestinas na Lagoa de Santo André*, in *Novos Estudos de Direito Público*, II, Lisboa, 2002, pp. 356 e ss.; Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O Domínio Público – o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Coimbra, 2006, pp. 323 e ss., e *Direito do Domínio Público*, in AAVV, *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), V, Coimbra, 2011, pp. 11 e ss.; Joana Mendes, *Direito Administrativo da Água*, in AAVV, *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), II, Coimbra, 2009, pp. 37 e ss.; João Caupers, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª ed., Lisboa, 2009, pp. 188 e ss.; Bernardo Azevedo, *O Domínio Privado da Administração*, in AAVV, *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), III, Coimbra, 2010, pp. 12 e ss.; Francisco Noronha, *O Ordenamento do Espaço Marítimo...*, pp. 93 e ss.



privado são esquemas específicos de aproveitamento de bens que se integram na esfera jurídica das pessoas coletivas públicas, mesmo de entidades infraestaduais.

**II.** O *domínio público – do Estado e das demais pessoas coletivas* – designa os direitos de utilização de bens coletivos que, por causa da sua função, não podem ser objeto de comércio privado, estando sujeitos a um severo regime de imprescritibilidade e de inalienabilidade.

Significa isto que há bens que, genericamente se integrando no território nacional, são suscetíveis de um aproveitamento específico por parte de entidades públicas em razão das suas características, ainda que se estabeleça um regime comum que introduz limites à sua utilização e sobretudo por os mesmos estarem ao serviço de uma utilidade comum por parte da comunidade política<sup>50</sup>.

Tal não faz desses bens realidades que possam ser livremente comercializáveis por parte de tais entidades públicas, ainda que possam ser objetos de modelações no aproveitamento que possibilitam.

A regra fundamental dos bens do domínio público é, por isso mesmo, serem *res extra commercium*, não se podendo livremente transferir para entidades particulares, ou sequer podendo ser onerados como se de um direito real privado se tratasse.

**III.** Precisamente para que isso possa acontecer, e perante a verificação dessa necessidade, os bens de entidades públicas devem integrar uma outra realidade, que é a do seu *domínio privado, do Estado e das demais pessoas coletivas públicas*.

Aqui, sim, são admitidos atos de disposições sobre bens coletivos que, ao contrário daqueles primeiros que integram o domínio público, permitem a sua entrada no comércio privado, sujeitos à regra geral da disponibilidade jurídica.

**IV.** Já agora, completando o arco dos conceitos dos regimes de aproveitamento dos bens, importa ainda aludir ao *domínio privado das pessoas jurídicas privadas*, que não tem qualquer peculiaridade na referência aos direitos reais comuns que se exercem sobre os bens.

---

<sup>50</sup> Cfr. o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, com alterações posteriores, que aprovou o regime jurídico do património imobiliário público.

## 10. A Constituição Portuguesa e a definição do espaço marítimo como domínio público subjetivamente plural

I. Vejamos agora o que a CRP nos diz diretamente sobre quem é *titular de espaços de domínio público, bem como as suas possíveis espécies*, vista a delimitação do território soberano, deixando por ora a precisa localização do território regional – com a sua dimensão marítima – na dicotomia entre o domínio eminente estadual e o domínio público de diversas entidades jurídico-públicas.

Felizmente que, a este respeito, a CRP inseriu na 2ª revisão constitucional o seu art. 84.º, cujo teor merece que se faça a respetiva transcrição:

### ARTIGO 84.º

#### (Domínio público)

1. Pertencem ao domínio público:

- a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos;
- b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;
- c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- d) As estradas;
- e) As linhas férreas nacionais;
- f) Outros bens como tal classificados por lei.

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.

II. Contudo, a sua leitura não nos ajudará a ter uma resposta direta, porquanto aponta para a possibilidade de haver domínio público regional, ainda que não indexado a qualquer tipo de espaços em especial, nem muito menos afastando os espaços marítimos dessa possibilidade<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Sobre a importância do art. 84.º da CRP para o conceito e regime dos bens do domínio público, v. Rui Medeiros e Lino Torgal, *Anotação ao art. 84.º*, in AAVV, *Constituição*

De resto, é importante lembrar que neste art. 84.º da CRP, no qual se concebem três modalidades possíveis de domínio público quanto ao seu titular – o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais –, não se opera qualquer exclusão ou indexação de um certo tipo de domínio público a uma destas entidades.

Até uma interpretação constitucionalmente adequada da matéria só pode indicar como resultado o facto de as Regiões Autónomas – se podem ter domínio público, como afirma o art. 84.º da CRP – não deixarem de também incorporar o espaço marítimo. Se assim não fosse, o texto constitucional tê-lo-ia proibido e não o fez, antes deixou em aberto essa possibilidade...

Vários são os argumentos substanciais e lógicos que apontam nesta direção, discussão que se deve fazer analisando os usuais contra-argumentos esgrimidos, alguns deles *ad terrorem* por parte de uma certa doutrina que provavelmente ainda gostaria de ver os Açores e a Madeira como ilhas adjacentes e não propriamente como regiões autónomas...

**III.** Desde logo, cumpre dizer que o art. 84.º da CRP é ultrapassado pela realidade constitucional porque em Portugal os titulares de domínio público – não agora interessando saber se é ou não marítimo – não se reduzem à trilogia Estado/Regiões Autónomas/Autarquias Locais, conforme ali se indicia.

Há todo um conjunto de pessoas coletivas que integram a Administração Pública que tem o seu próprio domínio público, designadamente na Administração Indireta e na Administração Autónoma. Uma universidade pública, um hospital público, uma entidade reguladora, ou uma ordem profissional, fazem parte da Administração Pública e possuem bens do domínio público<sup>52</sup>.

Que se saiba, não constam daquela trilogia...

---

*Portuguesa anotada* (coord. de Jorge Miranda e Rui Medeiros), II, Coimbra, 2006, pp. 71 e ss.; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, I, 4ª ed., Coimbra, 2007, pp. 1000 e ss.; Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O Domínio Público...*, pp. 114 e ss.

<sup>52</sup> Sobre o alargamento dos titulares de bens do domínio público a entidades jurídico-públicas não territoriais que não é constitucionalmente vedado, v. Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O Domínio Público...*, pp. 395 e ss.

**IV.** Por outro lado, o art. 84.º da CRP não faz vinculações específicas de certos espaços serem preferencialmente referidos às entidades que tipicamente enumera como titulares possíveis de bens do domínio público.

Claro que não se conclui automaticamente que não possa haver aqui alguma hierarquia implícita, até por força da dimensão e das qualidades dos poderes de cada uma daquelas mencionadas entidades jurídico-públicas.

Mas não se deduz qualquer razão ponderosa para impedir que as Regiões Autónomas – como conjuntos arquipelágicos terrestres e marítimos que são – fiquem necessariamente privadas de possuírem um domínio público marítimo.

**V.** Cumpre ainda refutar o eventual argumento que se pudesse prender com as funções de segurança nacional ou de soberania que o território sempre desempenha, daí se extraindo a ideia de que o espaço marítimo, por dar acesso exterior direto ao território terrestre, só poderia ser território do Estado e, por isso, seu domínio público exclusivo.

Só que este é um pensamento que não resiste a um dado óbvio: havendo uma fronteira terrestre de Portugal com outro país, como é o caso da Espanha, não consta que a linha de fronteira seja sempre um domínio do Estado: em toda essa linha se anota a presença do território dos municípios e das freguesias, pelo que teoricamente se pode admitir domínio público não estadual que seja fronteiriço com outro país, aí se colocando as mesmas necessidades da preservação da soberania. Mas não consta que nesta faixa de território nacional estas autarquias locais sejam desprovidas de domínio público terrestre...

**VI.** Em resumo: *não parece lícito retirar do art. 84.º da CRP qualquer proibição de haver um domínio público marítimo insular, nem sequer se vislumbra razões que eventualmente impusessem essa conclusão com base numa qualquer dominialidade marítima estadual que fosse ditada pela “natureza das coisas”*<sup>53</sup>.

Até podemos dizer que este art. 84.º da CRP concebe a dominialidade pública essencialmente no plano objetivo – dizendo quais os tipos de espaços que ao mesmo regime se submetem – e não se vinculando subjetivamente a uma qualquer solução concreta.

---

<sup>53</sup> Aceitando esta *summa divisio*, Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O Domínio Público...*, pp. 280 e ss.

Acresce ainda que este art. 84.º, constante da Parte II da CRP, não pode ser olhado isoladamente, antes devendo ser interpretado sistematicamente no seio das entidades jurídico-públicas, sendo certo que as duas entidades mais fortes nos seus poderes – o Estado e as Regiões Autónomas – são identicamente definidas numa base territorial e marítima.

### **11. O espaço marítimo como “território regional” e a obrigação implícita do seu reconhecimento como domínio público das Regiões Autónomas**

I. Se o art. 84.º da CRP genericamente admite a possibilidade de haver domínio público regional nos diversos tipos de espaços geográficos, em cuja lista exemplificativa se referem os espaços marítimos, impõe-se também dizer que o mesmo texto constitucional dá um sinal seguro – ainda que implícito – de que aceita que as Regiões Autónomas tenham um domínio público marítimo.

*Só assim faria sentido que o espaço marítimo, que integra a delimitação geográfica das Regiões Autónomas, nas mesmas pudesse ter algum efeito útil, e não fosse somente uma alusão constitucional simbólica e desprovida de qualquer efeito prático.*

Não aceitando que os espaços marítimos sejam integrados no domínio eminente, que é reservado ao Estado, podem claramente caber num domínio público que, nas águas dos arquipélagos, integrem um domínio de cunho regional.

II. Esta é a única resposta possível que a valorização constitucional do espaço marítimo regional determina na definição dos diversos regimes jurídicos do respetivo aproveitamento.

Se assim não se está a afirmar que há um “território regional” no sentido de “senhorio territorial regional”, não se pode deixar de conceber a evidência de daqui ter de resultar – por maioria de razão – o reconhecimento de um poder regional, se bem que inferior ao poder de soberania, mas que se possa exercer nesses espaços, sem esquecer o espaço marítimo, em termos de domínio público regional marítimo.

Quer isto dizer que da definição regional de território, sendo verdade que não se podendo chegar à conclusão de que há um “território regional” no sentido de senhorio territorial, se deve concluir com segurança que a CRP aponta para a existência de uma especial vocação do poder regional

em relação ao seu território, fazendo com que cada Região Autónoma não seja apenas uma realidade terrestre, mas também uma realidade marítima.

**III.** Ainda que não o preceituando especificamente, *depreende-se que o mínimo que se pode extrair da consideração dos espaços marítimos como integrando os territórios regionais é que os mesmos sejam entendidos como pertença do domínio público regional.*

Se assim não fosse, o conceito constitucional de território regional – que se compreende que já não possa servir para compor o conceito de território sob domínio eminente – de pouco ou nada serviria na arquitetura jurídico-constitucional que a CRP quis fazer da autonomia regional, dotando-a de instrumentos substanciais.

Se nem para isso serve, para quê referir que a autonomia regional – uma das grandes novidades do Constitucionalismo Português Democrático e Social da III República – igualmente alcança uma dimensão geográfica, na qual se inclui uma dimensão marítima?

De resto, assim se respeita uma crucial regra da Metodologia do Direito, na hermenêutica constitucional<sup>54</sup>, segundo a qual as respetivas disposições se devem interpretar de acordo com a máxima eficácia que delas se possa extrair, presumindo-se que o legislador constitucional – como, aliás, qualquer legislador – não utilizou conceitos vazios ou simbólicos...

## **12. A opção do legislador ordinário pela exclusão das Regiões Autónomas da titularidade de um domínio marítimo regional e a sua inconstitucionalidade**

**I.** Não obstante o facto de ser constitucionalmente devido o reconhecimento do espaço marítimo dos arquipélagos como domínio público regional, o certo é que o Direito Legal tem vindo a negar esse resultado.

Aparentemente esse caminho tem sido ancorado no art. 84.º, n.º 2, da CRP, o qual contém uma cláusula geral de remissão para a liberdade de conformação do legislador.

Noutra perspetiva, essa possibilidade seria confirmada por a CRP ter delimitado no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da

---

<sup>54</sup> Sobre as regras da interpretação constitucional, v., por todos, Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, I, pp. 589 e ss.

Assembleia da República, na lógica de uma norma competência, precisamente a “...Definição e regime dos bens do domínio público”<sup>55</sup>.

**II.** O primeiro diploma legal que consuma a impossibilidade de as Regiões Autónomas poderem ter um domínio público marítimo é a Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, ainda que isso não resulte de um modo evidente da sua leitura.

Diz-se neste ato legislativo que o seu objeto consiste não apenas na delimitação dos espaços marítimos como também na regulação do “...exercício de poderes do Estado Português nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar”<sup>56</sup>.

Assim se infere que há um subentendido quanto à inclusão dos espaços marítimos no domínio público do Estado, dado que nesta lei – embora tal não abranja todas elas – há a atribuição de diversas competências ao Estado quanto ao uso do mar, designadamente na sua fiscalização e no exercício da autoridade.

**III.** O segundo diploma legal a referir é o relativo à titularidade dos recursos hídricos, que é a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, recursos hídricos que integram uma parte do domínio público.

Esta lei admite que o domínio público hídrico possa ser titulado pelas três categorias de entidades públicas indicadas no art. 84.º, n.º 2, da CRP: “O domínio público hídrico pode pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas e aos municípios e freguesias”<sup>57</sup>.

O domínio hídrico aqui em causa é diversificado<sup>58</sup>, pois que “O domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas”<sup>59</sup>.

Mas o preceito seguinte “mata” a questão, dispondo que “O domínio público marítimo pertence ao Estado”<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Art. 165.º, n.º 1, al. v), da CRP.

<sup>56</sup> Art. 1.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 34/2006.

<sup>57</sup> Art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

<sup>58</sup> Sobre o domínio hídrico como domínio público, v. Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O Domínio Público...*, pp. 168 e ss., e *Direito do Domínio Público*, pp. 41 e ss.

<sup>59</sup> Art. 2.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2005.

<sup>60</sup> Art. 4.º da Lei n.º 54/2005.

**IV.** O terceiro diploma legal a optar pela atribuição do domínio marítimo insular ao Estado é a própria legislação estatutária das Regiões Autónomas, as quais tomaram essa controversa opção.

Eis uma conclusão, contudo, que só pode causar surpresa num primeiro instante. Depois de um breve momento de suspensão crítica, percebe-se bem o porquê: é que as leis estatutárias são leis do Estado, não são aprovadas pelas Regiões Autónomas. Se o fossem, decerto a solução legislativa a este respeito tomada seria assinalavelmente diversa<sup>61</sup>.

**V.** É de crer que esta restrição legal do domínio público marítimo ao Estado não tem fundamento constitucional, nem sequer parece estar na total liberdade de conformação do legislador.

Essa liberdade decerto existe em relação a diversas outras entidades que possuem uma menor intensidade na respetiva autonomia político-administrativa.

Porém, não se julga que as Regiões Autónomas, logo a seguir na importância que constitucionalmente se atribui a entidades jurídico-públicas menores em relação ao Estado, justifiquem tal exclusão.

*O grande fundamento para esta conclusão é o próprio princípio constitucional da “...autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”, tão importante ao ponto de ser erigido a limite material de revisão constitucional*<sup>62</sup>.

**VI.** Naturalmente que nesta nossa conclusão não podemos olvidar a dimensão que o espaço marítimo ostenta do ponto de vista da visibilidade da soberania do Estado.

Só que não é só na dimensão marítima que se assinala essa importância, o mesmo sucedendo no domínio terrestre, onde não surge este tipo de limitações ou de preocupações.

É por isso criticável – ainda que à face da anterior versão do EPARAA – a posição de Rui Medeiros e Jorge Pereira da Silva, zurzindo na solução considerada “pouco estatista” da norma do seu antigo 104.º, n.º 2,<sup>63</sup> na

---

<sup>61</sup> Cfr. o art. 22.º do EPARAA e o art. 144.º do EPARAM.

<sup>62</sup> Cfr. o art. 288.º, al. o), da CRP.

<sup>63</sup> Versão anterior do Art. 104.º do EPARAA, que preceituava o seguinte: n.º 1 – “Os bens do domínio público situados no arquipélago pertencentes ao Estado, bem como aos antigos distritos autónomos, integram o domínio público da Região”; n.º 2 – “Excetuam-se do domínio público regional os bens que interessam à defesa nacional e os que estejam afetos



qual se dava a entender que os bens do Estado na Região dos Açores eram apenas os relacionados com a vertente militar: “Concretamente, a referência estatutária de que pertencem ao Estado os bens que “interessam à defesa nacional” não pode de modo algum conduzir ao entendimento (restritivo) de que essa expressão equivale a “domínio público militar” (...) Não é constitucionalmente possível integrar o domínio público marítimo no domínio público da Região”<sup>64</sup>.

É entendimento com o qual só podemos discordar absolutamente, mas que, infelizmente, viria a “contaminar” a atual redação do EPARAA...

#### IV

### O ORDENAMENTO E GESTÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO E A INTERVENÇÃO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES NO SEU ESPAÇO MARÍTIMO INSULAR

#### 13. Razão de ordem

I. Apesar das nossas drásticas conclusões acerca da inconstitucionalidade do confinamento legal da titularidade do domínio público marítimo ao Estado, a questão que foi colocada no presente Parecer de Direito pode essencialmente jogar-se num outro plano: *no regime da utilização dos espaços marítimos das Regiões Autónomas, ou dos Açores em especial, o que surge até certo ponto desanexado da dominialidade estadual.*

Assim é porque o aproveitamento de um certo espaço não apenas depende da respetiva titularidade dominial, como pode também operar-se por outras soluções jurídicas, através da atribuição de poderes de exercício por parte de terceiros em bens do domínio público.

É certo que a titularidade conferiria um poder de raiz na utilização do espaço, o qual nem assim teria de ser absoluto. Simplesmente, é igualmente viável conceber-se a possibilidade de haver o aproveitamento de um

---

a serviços públicos não regionalizados, desde que não sejam classificados como património cultural”.

<sup>64</sup> Rui Medeiros e Jorge Pereira da Silva, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores anotado*, Lisboa, 1997, pp. 250 e 251.

espaço do domínio público alheio e em relação ao qual não se é reconhecido como titular<sup>65</sup>.

II. Ora, essa é outra perspetiva que se pretende trazer com o presente texto e que poderá revelar-se de maior utilidade prática, dada a escassa probabilidade de o *status quo* jurídico deste espaço mudar no sentido do reconhecimento da inconstitucionalidade material da vedação às Regiões Autónomas da titularidade dos bens do domínio público marítimo insular.

E é assim que, algo premonitoriamente, diversa legislação veio a entreabrir a possibilidade de a gestão dos bens do domínio público estadual ser participada pelas Regiões Autónomas, em dois planos:

- no plano geral da nova legislação sobre o ordenamento e gestão dos espaços marítimos que o Estado aprovou; e
- no plano especial das disposições estatutárias regionais.

#### **14. A Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril – a Lei das Bases da Política de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBPOGEMN)**

I. Correspondendo ao surgimento de novas utilidades que podem ser obtidas do Mar, de par com uma nova e importante estratégia de “voltar ao Mar”, o Estado Português aprovou recentemente dois diplomas estruturados daquilo a que se chama “ordenamento e gestão do mar”:

- primeiro, a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril (LBPOGEMN); e
- depois, o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março (DBPOGEMN), já alterado pelo Decreto-Lei n.º 139/2015, de 30 de julho.

II. O primeiro destes dois diplomas – com a natureza de uma lei de bases – tem 34 artigos, distribuídos por quatro capítulos<sup>66</sup>:

- Capítulo I – *Disposições gerais*

---

<sup>65</sup> Sobre o uso do domínio público pelos particulares, v., por todos, o livro de Diogo Freitas do Amaral, *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, Lisboa, 1965, pp. 11 e ss.

<sup>66</sup> Para uma apreciação deste diploma parlamentar, v. Francisco Noronha, *O Ordenamento do Espaço Marítimo...*, pp. 139 e ss.; Vasco Becker-Weinberg, *Ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional – enquadramento e legislação*, Lisboa, 2016, pp. 19 e ss.

- Capítulo II – *Ordenamento do espaço marítimo nacional*
- Capítulo III – *Utilização do espaço marítimo nacional*
- Capítulo IV – *Disposições complementares, transitórias e finais*

**III.** Por aquilo que se percebe desta lei, *a ideia de fundo é a de enquadrar a utilização do mar numa das dimensões que o mesmo proporciona: “...política de ordenamento e gestão do espaço marítimo”*<sup>67</sup>.

Sobre o que estes conceitos implicam<sup>68</sup>, a LBPOGEMN esclarece que “A política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional define e integra as ações promovidas pelo Estado Português, visando assegurar uma adequada organização e utilização do espaço marítimo nacional, na perspectiva da sua valorização e salvaguarda, tendo como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável do país”<sup>69</sup>.

Expressamente se exclui do âmbito desse “ordenamento e gestão” do mar os usos que o mesmo proporciona para efeitos de defesa nacional e segurança interna: “...a presente lei não se aplica a atividades que, pela sua natureza e atendendo ao seu objeto, visem exclusivamente a defesa nacional ou a segurança interna do Estado português”<sup>70</sup>.

**IV.** Do ponto de vista subjetivo, *esta incumbência é sempre atribuída ao Estado Português, cujas decisões são da competência do Governo*, ao afirmar-se que “No exercício das atividades referidas no número anterior, o Governo atua em conformidade com os princípios e os objetivos do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional previstos na presente lei e respetiva legislação complementar”<sup>71</sup>.

Esta é depois uma incumbência que se apresenta peculiarmente reiterada por outra disposição deste diploma, no qual se assinala que “Compete ao Governo promover políticas ativas de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional e prosseguir as atividades necessárias à aplicação da presente lei e respetiva legislação complementar”<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> Art. 1.º, n.º 1, da LBPOGEMN.

<sup>68</sup> Para uma discussão profunda sobre o conceito de ordenamento do espaço marítimo, v. Francisco Noronha, *O Ordenamento do Espaço Marítimo...*, pp. 59 e ss.

<sup>69</sup> Art. 1.º, n.º 2, da LBPOGEMN.

<sup>70</sup> Art. 1.º, n.º 3, da LBPOGEMN.

<sup>71</sup> Art. 1.º, n.º 4, da LBPOGEMN.

<sup>72</sup> Art. 5.º, n.º 1, da LBPOGEMN.

Noutra importante disposição, *é sempre ao Governo do Estado que esta lei de bases comete a competência decisória no tocante à aprovação dos instrumentos de intervenção no ordenamento e gestão do mar*<sup>73</sup>, que são os planos de situação e de afetação: “Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional referidos nos números anteriores são aprovados pelo Governo”<sup>74</sup>.

V. É verdade que este diploma refere em diversas circunstâncias a intervenção das Regiões Autónomas, no que aos respetivos mares diga respeito. Todavia, *são sempre intervenções meramente consultivas, em qualquer caso a palavra final competindo ao Governo da República.*

A principal disposição até chega ao uso do conceito de “gestão partilhada”, nos seguintes termos: “Compete ao membro do Governo responsável pela área do mar desenvolver e coordenar as ações necessárias ao ordenamento e à gestão do espaço marítimo nacional, sem prejuízo dos poderes exercidos no quadro de uma gestão partilhada com as regiões autónomas, e, sempre que necessário, assegurar a devida articulação e compatibilização com o ordenamento e a gestão do espaço terrestre”<sup>75</sup>.

*Mas logo depois se percebe que tal conceito apenas implica uma competência meramente consultiva, como o art. 8.º da LBPOGEMN bem o elucida, ao assentar na subtileza enganadora da distinção entre a “elaboração” e a “aprovação” dos planos de situação e afetação dos espaços marítimos em causa, nalguns casos até a “elaboração” podendo competir às Regiões Autónomas, mas sempre ao Governo sendo dada a palavra final.*

## **15. O Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março – desenvolvimento da Lei das Bases da Política de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional (DBPOGEMN)**

I. O outro diploma – de desenvolvimento daquela lei de bases (DBPOGEMN) – é bem mais extenso, com 109 artigos, repartidos por oito capítulos, nalguns casos com secções, além de dois anexos e uma pequena lista de acrónimos:

---

<sup>73</sup> Cfr. Vasco Becker-Weinberg, *Ordenamento e gestão...*, pp. 45 e 46.

<sup>74</sup> Art. 8.º, n.º 4, da LBPOGEMN.

<sup>75</sup> Art. 5.º, n.º 24, da LBPOGEMN.

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional*
  - Secção I – Disposições gerais
  - Secção II – Plano de situação
  - Secção III – Plano de afetação
    - Subsecção I – Disposições gerais
    - Subsecção II – Iniciativa pública
    - Subsecção III – Conflitos de usos ou atividades e realocização
    - Subsecção IV – Iniciativa dos interessados
  - Secção IV – Dinâmica dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional
  - Secção V – Eficácia
- Capítulo III – *Utilização do espaço marítimo nacional*
  - Secção I – Disposições gerais
  - Secção II – Concessão
  - Secção III – Licenças
  - Secção IV – Autorizações
  - Secção V – Procedimento iniciado a pedido do interessado
  - Secção VI – Procedimento de iniciativa governamental
  - Secção VII – Obras, caução e seguro
  - Secção VIII – Vicissitudes dos títulos
  - Secção IX – Pedido de informação prévia
- Capítulo IV – *Regime económico e financeiro*
- Capítulo V – *Avaliação do estado do ordenamento do espaço marítimo nacional*
- Capítulo VI – *Fiscalização e sanções*
- Capítulo VII – *Utilização privativa de águas de transição para fins aquícolas*
- Capítulo VIII – *Disposições complementares, transitórias e finais*

**II.** Na parte que diretamente nos interessa, *este decreto-lei confirma a competência administrativa governamental do Estado Português na aprovação dos planos de situação e de afetação*<sup>76</sup>:

- a) *Planos de situação*: “A versão final é aprovada por resolução do Conselho de Ministros, a qual indica onde se encontram depositados e

---

<sup>76</sup> Cfr. Vasco Becker-Weinberg, *Ordenamento e gestão...*, pp. 36 e ss.

disponíveis a representação geo-espacial do ordenamento e os demais elementos gráficos”<sup>77</sup>;

- b) *Plano de afetação*: “A versão final do plano de afetação é submetida ao Governo para aprovação, mediante resolução do Conselho de Ministros, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 18.º”<sup>78</sup>.

**III.** Em matéria de intervenção das Regiões Autónomas, o decreto-lei não traz novidades para além daquilo que já se sabia da LBPOGEMN, *reiterando a sua intervenção instrumental na elaboração e na participação consultiva dos planos de situação e de afetação, ainda que em diversos momentos do procedimento administrativo, mas sempre antes da tomada da decisão final, que é do Governo*:

- *planos de situação*: audição e elaboração de planos de situação, em diversos dos espaços marítimos<sup>79</sup>;
- *planos de afetação por iniciativa pública*: “No que respeita à intervenção dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas na elaboração dos planos de afetação, é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.ºs 2 a 6 do artigo 12”<sup>80</sup>.

**IV.** *Não deixa, porém, de ser particularmente notória a desconfiança que o legislador governamental demonstra no articulado deste decreto-lei no que tange à eventualidade de as Regiões Autónomas poderem ter algo mais do que competências meramente consultivas ou instrumentais.*

Depois de sublinhar que a competência da aprovação dos planos de situação e de afetação é sempre do Governo da República, conforme as disposições supramencionadas, até as literalmente repetindo, *este ato legislativo chega ao extremo de esclarecer que nunca as Regiões Autónomas têm qualquer poder para os aprovar, pelo menos no caso dos planos de situação*: “O plano de situação é sempre aprovado pelo Governo, mediante resolução do Conselho de Ministros, independentemente da zona marítima a que respeita e ainda que tenha sido elaborado pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas”<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Art. 18.º, n.º 3, DBPOGEMN.

<sup>78</sup> Arts. 26.º e 35.º do DBPOGEMN, conforme a iniciativa dos planos de afetação seja pública ou dos interessados.

<sup>79</sup> Cfr. o art. 12.º, n.ºs 2 a 5, do DBPOGEMN.

<sup>80</sup> Art. 22.º, n.º 5, do DBPOGEMN.

<sup>81</sup> Art. 12.º, n.º 6, do DBPOGEMN.

## **16. O EPARAA e o “Mar dos Açores”: a “gestão partilhada” do “território marítimo” regional**

I. No plano da legislação estatutária regional, é apenas no EPARAA que se encontram disposições legais que permitem acomodar a possibilidade da intervenção da Região Autónoma dos Açores na utilização do domínio público marítimo, partindo-se da suposta e correta solução de que é apenas estadual (o que se contesta).

Se compulsarmos o EPARAM, não se depara com qualquer disposição sobre esta matéria, que apenas tem revelado uma maior pertinência nos últimos tempos com o desenvolvimento de uma política pública sobre o mar, não esquecendo que aquele diploma se tem mantido inalterado há bastante tempo e assim não tem vindo a acompanhar os mais recentes desenvolvimentos na legislação nacional entretanto editada.

II. Ora, a leitura dos preceitos iniciais do EPARAA permite encontrar um importante artigo 8.º, que pela sua relevância deve ser transcrito:

### **Artigo 8.º**

#### **Direitos da Região sobre as zonas marítimas portuguesas**

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 atividades de extração 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.

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.

**III.** Não sendo este art. 8.º do EPARAA de fácil dilucidação, sem dúvida que estabelece diversas orientações normativas da maior relevância dentro de uma lógica mais funcionalista – e menos formalista – de aproveitamento do mar, igualmente fugindo à tentação de cair em “nominalismos estêreis”, o que só pode ter-se por muito acertado.

A alusão à titularidade dos bens do domínio público – estadual ou regional – apresenta-se assim dogmaticamente insuficiente, perante a multiplicidade de usos e aproveitamentos, tendo parecido preferível, no plano metodológico, *uma aproximação funcional (naturalmente de louvar), em atenção à natureza de cada uso, no lugar de uma conceção simplista baseada na pobreza teórica e prática de uma mera opção de os bens serem estaduais ou regionais.*

**IV.** *A orientação geral que se deve colher é a de que este art. 8.º do EPARAA aceita que a titularidade dos bens do domínio público estadual não se afigura incompatível com a possibilidade de sobre os mesmos se exercerem poderes de gestão a cargo da Região Autónoma dos Açores.*

Aqui se concretiza algo que dogmaticamente tem a maior importância, que é a distinção entre a titularidade e o exercício de poderes sobre os bens públicos, como é próprio dos bens dominiais, nem sequer isso sendo algo que somente surja no Direito Público: isso traduz-se no conceito de “gestão partilhada”<sup>82</sup>.

Não é por o Estado deter um domínio público que fica impedido de conferir poderes de gestão desses mesmos espaços a outras entidades, no caso a Região Autónoma dos Açores.

Outra coisa não seria de esperar atendendo à própria natureza dos bens do domínio público, com uma intrínseca vocação de servir o interesse público.

Além de que seria sempre incompreensível que houvesse bens do domínio público sobre os quais se admite um uso privado – mesmo privativo – e nem sequer se se pudesse colocar a hipótese de sobre esses mesmos bens intervir uma entidade jurídico-pública com a natureza de uma Região Autónoma, na qual a vocação de interesse público será sempre infinitamente superior.

---

<sup>82</sup> A respeito da sua densificação, v. Vasco Becker-Weinberg, *Ordenamento e gestão...*, pp. 29 e ss.



V. Este art. 8.º do EPARAA vai ainda mais longe e desfibra, no conceito geral de “gestão partilhada” do espaço marítimo estadual, uma diversidade de usos, em relação aos quais o tópico da sua gestão pode não colocar-se sempre do mesmo modo.

Significa isto que o conceito de gestão ou de utilização daquele domínio público é objeto de segmentações, conforme o seu teor para o interesse público, aqui na conciliação entre o interesse do Estado e o interesse da Região Autónoma dos Açores.

*Estamos muito longe de uma visão monolítica de tais utilizações, como se as mesmas não pudessem assumir-se como poliédricas no aproveitamento que vão crescentemente revelando à comunidade dos cidadãos e das empresas.*

## **17. A inconstitucionalidade/ilegalidade do modelo legislativo estadual de “gestão partilhada” dos espaços marítimos regionais à luz do princípio da autonomia regional**

I. É bom de ver que a solução ditada pela legislação nacional – que pudemos sumariamente descrever – contrasta com a opção contida no EPARAA, em razão de dois tópicos fundamentais:

- por um lado, *na intervenção legislativa na definição do regime jurídico das regras da gestão partilhada; e*
- por outro lado, *na intervenção administrativa no procedimento de aprovação dos instrumentos que concretizam a gestão partilhada do espaço, os planos de situação e de afetação.*

Sendo duas matérias distintas, merecem um tratamento diferenciado.

II. *Prima facie* nem sequer se colocaria qualquer hesitação a respeito de discrepâncias entre as normas regionais e as normas estaduais se fosse de aplicar o critério cronológico para dirimir os conflitos entre leis e fontes normativas.

A verdade, porém, é que tal contradição assim não se resolve: *as relações entre os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas e as leis ordinárias comuns não são relações de simetria – antes são relações em que aqueles prevalecerão, por um critério funcional, ao apresentarem-se como leis de valor reforçado, ainda que se situando no mesmo plano do Direito Legal.*

Ora, os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, sendo aprovados por leis da Assembleia da República, assumem o valor de leis reforçadas em relação às outras leis comuns, como são manifestamente os dois diplomas – um parlamentar e o outro governamental – que definiram o regime do ordenamento e gestão do espaço marítimo<sup>83</sup>.

III. Ainda assim, sempre se poderia dizer que a definição legislativa do regime de “gestão partilhada” – supostamente se referindo à “Definição e regime dos bens do domínio público” ou às “Bases do ordenamento do território e urbanismo” – escaparia da margem de intervenção das leis estatutárias, dado que estas seriam competências incluídas pela CRP na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República<sup>84</sup>.

De acordo com a lógica da articulação entre a função legislativa do Estado e das Regiões Autónomas, neste caso tratar-se-ia de uma competência reservada ao Estado, não podendo sobre a mesma a Região Autónoma intervir.

Duvidamos desta possibilidade porque a “gestão partilhada”, no contexto do regime geral do ordenamento e gestão dos espaços marítimos, não se inclui no regime dos bens do domínio público e muito menos na matéria das bases do ordenamento do território e urbanismo...

Se bem se reparar no título jurídico que funda a aprovação da LBOGEMN, este diploma é aprovado ao abrigo da al. c) do art. 164.º da CRP, e não ao abrigo de uma reserva relativa de competência legislativa que dissesse respeito àquelas matérias.

Confirmando este entendimento, está a circunstância de o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, ter sido aprovado, não ao abrigo de uma autorização legislativa, mas na qualidade de um decreto-lei de desenvolvimento de uma lei de bases de duvidosa utilidade enquadradora, ao pertencer à área de concorrência legislativa entre a Assembleia da República e o Governo<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Sobre o regime das leis reforçadas, bem como o bom exemplo em que os estatutos político-administrativos consistem, v. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1203 e ss.

<sup>84</sup> Cfr. o art. 165.º, n.º 1, respetivamente, als. v) e z), da CRP.

<sup>85</sup> Quanto aos termos do funcionamento desta área de concorrência das competências legislativas da Assembleia da República e do Governo, bem como do modo como reciprocamente se limitam, v. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1108 e ss.

**IV.** Ora, quer isto dizer que esta matéria, no plano legislativo, *deveria ter sido realizada no âmbito da função legislativa regional, pois que não está reservada aos órgãos de soberania e integra-se no âmbito – territorial e material – da competência legislativa regional*<sup>86</sup>:

- por um lado, diz respeito ao “território regional”;
- por outro lado, é definido no EPARAA como “assunto da Região”; e
- por fim, assume uma dimensão “normativa-legislativa” que justifica a intervenção de decreto legislativo regional na matéria.

É decisivo encontrar diversas disposições estatutárias que, a despeito de não se referirem à mesma terminologia desta legislação nacional, inserem matérias do interesse regional, sobre as quais a Região Autónoma fica habilitada a legislar, de que se pode dar os seguintes exemplos, no âmbito das “...matérias das pescas, mar e recursos marinhos”<sup>87</sup>:

- “As condições de acesso às águas interiores e mar territorial pertencentes ao território da Região”;
- “Os recursos piscatórios e outros recursos aquáticos, incluindo a sua conservação, gestão e exploração”;
- “A atividade piscatória em águas interiores e mar territorial pertencentes ao território da Região ou por embarcações registadas na Região”;
- “A aquicultura e transformação dos produtos da pesca em território regional”.

**V.** *O principal, contudo, a frisar é a inconstitucionalidade e ilegalidade material da solução contida naqueles diplomas legislativos estaduais por adulterarem, severamente, o conceito constitucionalmente adequado de “gestão partilhada”, que foi plasmado no EPARAA, mas que decorre implicitamente da CRP.*

*Assim é porque a intervenção das Regiões Autónomas no ordenamento e na gestão dos espaços marítimos regionais, sendo embora estes genericamente aceites como domínio público do Estado, é relegada para uma posição secundária, meramente impulsionadora ou consultiva do respetivo procedimento administrativo.*

---

<sup>86</sup> Sobre os termos e as condições do exercício da função legislativa pelas Regiões Autónomas, v. Jorge Bacelar Gouveia, *A autonomia legislativa...*, pp. 87 e ss.

<sup>87</sup> Art. 53.º, n.º 2, als. a), b), c) e d), do EPARAA.

*Em caso algum – e obviamente que se está a pensar apenas nos mares regionais – se admite uma competência decisória regional, sendo a última palavra, discricionariamente emitida, da competência do Estado, através do Governo, que decide por resolução do Conselho de Ministros.*

A verdadeira “gestão partilhada” é uma “gestão conjunta”, em que as vontades de ambos os níveis de poder público se devem unir para se alcançar a solução final.

Tal corresponderá, ainda que com diferentes figurinos de intervenção, a uma codecisão de intervenção no ordenamento e gestão do espaço marítimo regional.

Nesse mesmo sentido se pronuncia – e muito bem – Francisco Noronha, dizendo sem reboço que “Feitas as contas, apesar do retoque dado à formulação primitiva do n.º 2 do art. 5.º, que passou a salvaguardar expressamente o respeito pelo exercício de poderes *no quadro de uma questão partilhada com as regiões autónomas*, subsistem dúvidas de inconstitucionalidade em face do estatuto de autonomia político-administrativa daquelas, desde logo pelo desrespeito do princípio da subsidiariedade”<sup>88</sup>.

Esta específica opinião do autor entronca na sua visão geral acerca desta lei de bases: “O pendor algo centralista do diploma está latente no art. 8.º, no qual se definem as autoridades competentes para a elaboração e aprovação dos planos, com claro protagonismo para a administração central”<sup>89</sup>.

## **18. A inconstitucionalidade/ilegalidade do modelo legislativo estadual de “gestão partilhada” dos espaços marítimos regionais à luz dos princípios da cooperação e da subsidiariedade**

**I.** *Esta marginalização da intervenção regional na dita “gestão partilhada” – que, na verdade, de “gestão” e de “partilhada” nada tem – deve ainda ser observada à luz dos princípios constitucionais que estruturam a autonomia regional na sua relação com o Estado, não já tanto do prisma do núcleo privativo dos poderes que o regionalismo político-administrativo português coenvolve.*

São dois os princípios constitucionais em apreço, identicamente vertidos para a legislação estatutária regional:

---

<sup>88</sup> Francisco Noronha, *O Ordenamento do Espaço Marítimo...*, p. 150.

<sup>89</sup> Francisco Noronha, *O Ordenamento do Espaço Marítimo...*, p. 149.

- o *princípio da cooperação*; e
- o *princípio da subsidiariedade*.

**II.** O *princípio da cooperação* ressalta genericamente que “Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade”<sup>90</sup>.

Assim sendo, não se percebe que tipo de cooperação entre o Estado e as Regiões Autónomas possa existir quando toda a decisão cabe ao Estado em detrimento das regiões Autónomas<sup>91</sup>.

**III.** Naturalmente que se poderia contra-argumentar com o facto de no caso da gestão partilhada haver a audição prévia dos organismos regionais, como sugere o n.º 2 do art. 229.º da CRP.

Só que essa faceta da cooperação apenas se reporta a algo que não está aqui em causa, que são os poderes estaduais que se exercem nos arquipélagos.

No caso, os poderes não são estaduais, são partilhados: tanto do Estado como das Regiões Autónomas.

**IV.** Logo, o que se impunha seria respeitar o texto constitucional com a atribuição de poderes efetivos regionais de intervenção no procedimento de aprovação dos instrumentos de ordenamento e gestão do espaço marítimo regional, o que seria viável acontecer através de diversos mecanismos, como delegação ou transferências de poderes, mas todos eles com os traços comuns de permitirem uma participação decisória dos órgãos regionais nesta matéria.

Isso mesmo é preceituado com toda a clareza no articulado constitucional no âmbito deste princípio da cooperação: “O Governo da República e os Governos Regionais podem acordar outras formas de cooperação envolvendo, nomeadamente, atos de delegação de competências, estabelecendo-

---

<sup>90</sup> Art. 229.º, n.º 1, da CRP.

<sup>91</sup> Sobre o princípio da cooperação entre o Estado e as Regiões Autónomas, v. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, II, 4ª ed., Coimbra, 2010, pp. 689 e ss.; Rui Medeiros, *Anotação ao art. 229.º*, in AAVV, *Constituição Portuguesa anotada* (coord. de Jorge Miranda e Rui Medeiros), III, Coimbra, 2007, pp. 375 e ss.

-se em cada caso a correspondente transferência de meios financeiros e os mecanismos de fiscalização aplicáveis”<sup>92</sup>.

V. Mas o *princípio da subsidiariedade* – que não tem uma aplicação exclusiva nas relações das Regiões Autónomas com o Estado – tem uma equivalente função de limitação da intervenção estadual na preservação do campo de atividade regional.

Não sendo uma aquisição do texto constitucional primitivo, o certo é que na IV revisão constitucional a CRP viria a acolher este princípio, no contexto da limitação dos poderes estaduais, nos seguintes termos: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”<sup>93</sup>.

O sentido da subsidiariedade consiste na preferência que deve ser dada, na repartição vertical das atribuições e competências jurídico-públicas, às entidades menores em relação ao Estado, com o fito de as decisões serem tomadas com base numa orientação de maior proximidade, que não é apenas geográfica como igualmente material<sup>94</sup>.

VI. Não se vê como esta suposta “gestão partilhada” possa alguma vez cumprir as exigências decorrentes do princípio constitucional da subsidiariedade, neste caso aplicado às relações do Estado com as Regiões Autónomas.

Sendo um assunto exclusivamente regional no seu contexto espacial e económico, não se vislumbra a vantagem de fazer intervir – demais a mais com a totalidade dos poderes decisórios – uma instância que está bem mais distante, que é o Estado.

VII. Recorde-se ainda que a entidade estadual está nas Regiões Autónomas desprovida de organismos administrativos próprios, dado que por força da Constituição, no espaço regional, se instituiu uma Administração

---

<sup>92</sup> Art. 229.º, n.º 4, da CRP.

<sup>93</sup> Art. 6.º, n.º 1, da CRP.

<sup>94</sup> Sobre o princípio da subsidiariedade na CRP, v. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República...*, I, pp. 233 e 234; Jorge Miranda, *Anotação ao art. 6.º*, in AAVV, *Constituição Portuguesa anotada* (coord. de Jorge Miranda e Rui Medeiros), I, 2ª ed., Coimbra, 2010, pp. 140 e ss.

Pública própria, a Administração Pública Regional, em paralelo à Administração Pública Estadual, que apenas ali conserva organismos e serviços residuais.

É profundamente irónico que no modelo estabelecido da assim denominada “gestão partilhada” – e que agora se impugna por manifesta inconstitucionalidade – a legislação nacional chegue ao ponto de ter a necessidade de recorrer, na elaboração dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo regional, aos próprios serviços regionais...

Isto diz tudo a respeito da lógica de o princípio da subsidiariedade impor como resultado a intervenção prioritária – porque mais próxima – das Regiões Autónomas, em detrimento do papel que aquela legislação nacional deferiu ao Estado, na elaboração e sobretudo aprovação dos instrumentos do ordenamento dos espaços marítimos regionais.

## **19. O Acórdão n.º 136/2016 do Tribunal Constitucional e a rejeição, por maioria, da inconstitucionalidade/ilegalidade do modelo de “gestão partilhada” contido na legislação nacional**

I. Tomando em consideração tudo quanto se acaba de dizer, a RAA requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, argumentando com a compressão dos direitos regionais na secundarização da participação das Região Autónoma dos Açores no ordenamento e gestão do seu espaço marítimo regional, bem como na atribuição de títulos de utilização marítima.

Após o cumprimento do princípio do contraditório, e numa reviravolta inesperada, o Tribunal Constitucional, em 29 de fevereiro de 2016, pelo Acórdão n.º 136/2016 (Processo n.º 521/2015), viria a não declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade das normas sob apreciação, mas por uma maioria tangencial:

- *sete Juízes Conselheiros votaram a favor da decisão*: Lino Rodrigues Ribeiro (relator), Fernando Vaz Ventura, Carlos Fernandes Cadilha, João Cura Mariano, Maria Lúcia Amaral, Teles Pereira e Maria José Rangel de Mesquita;
- *cinco Juízes Conselheiros votaram contra a decisão*: Ana Guerra Martins, Maria de Fátima Mata-Mouros, Catarina Sarmiento e Castro, João Pedro Caupers e Joaquim de Sousa Ribeiro, o Presidente do Tribunal Constitucional.

**II.** Da fundamentação que fez vencimento neste Acórdão n.º 136/2016, assinala-se dois aspetos que se revelaram cruciais para o estudo deste problema jurídico, segundo o pensamento do Tribunal Constitucional:

- por um lado, *o reconhecimento de que o conceito de gestão partilhada ou conjunta, sendo um conceito indeterminado, admite múltiplas possibilidades de definição, todas elas na margem de liberdade de conformação do legislador, não havendo um único modelo de a concretizar, mas também se considerando que o modelo adotado pelo Decreto-Lei n.º 38/2015 não teria violado a Constituição e a Lei;*
- por outro lado, apesar de se considerar estar no domínio da competência legislativa concorrential entre os órgãos de soberania, o entendimento de que a definição do quadro legislativo dessa gestão partilhada – e não obstante a alusão que lhe faz o EPARAA – é do foro do legislador nacional porque sempre extravasaria do estrito e permitido âmbito regional, pois que as soluções se interpenetrariam com os poderes estaduais que decorrem da titularidade que o Estado tem do domínio marítimo nas Regiões Autónomas.

**III.** Já em praticamente todas as declarações de voto *se considerou que o modelo adotado de gestão partilhada – menorizando a intervenção das Regiões Autónomas na aprovação administrativa de instrumentos de gestão dos espaços marítimos regionais, ainda que pertencentes ao domínio público estadual – poria em causa as correspondentes normas do EPARAA, as quais precisamente visariam conferir poderes substanciais – e não meramente acessórios – para aprovar os instrumentos de ordenamento e gestão do espaço marítimo dos Açores.*

Como refere Maria de Fátima Mata-Mouros, “De facto a noção de gestão partilhada há de passar pela consagração de procedimentos de tomada de decisão em que existe uma codecisão ou, pelo menos, uma garantia efetiva de que a posição regional é acautelada, através da participação em órgãos conjuntos que emitam pareceres vinculativos, pelo menos em certas situações ou perante certos casos, da existência de mecanismos efetivos de conciliação de posições ou da consagração de deveres especiais de fundamentação caso a posição regional não seja acautelada”.



## V

### **A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES NO FUTURO ORDENAMENTO E GESTÃO DO “MAR DOS AÇORES”**

#### **20. Razão de ordem**

I. Feito o enquadramento legislativo, doutrinário e jurisprudencial do tema delimitado pela Consulta do presente Parecer, entendeu a Região Autónoma dos Açores pedir o estudo da viabilidade de uma alteração legislativa no sentido de acomodar as suas pretensões de intervenção decisória no ordenamento e gestão do espaço marítimo regional, até agora sempre negadas.

Sendo essas aspirações inteiramente justas e juridicamente legítimas à luz da CRP e do EPARAA, seria de esperar que o legislador ordinário e o juiz constitucional as tivessem contemplado.

Não foi, todavia, isso o que sucedeu, pelo que se ensaia agora a alternativa de procurar uma modificação futura do quadro legal da intervenção regional no contexto da “gestão partilhada”.

II. Esta matéria da alteração legislativa deve contemplar duas discussões distintas e fundamentais, as quais se destinam a iluminar as opções de Política Legislativa que, na sua liberdade democrática, a Região Autónoma dos Açores entenderá levar a cabo, temas que são os seguintes:

- *os termos da intervenção legislativa na definição do modelo da gestão partilhada no ordenamento e gestão do espaço marítimo regional, tomando presente a legislação aprovada pelo Estado, uma lei e um decreto-lei, no quadro constitucional dos poderes regionais e em conformidade com as exigências do Direito Constitucional Regional aplicável; e*
- *o alcance material e formal da intervenção administrativa regional na aprovação dos instrumentos de ordenamento e gestão do espaço marítimo regional no seio dos poderes de que passará a dispor após a definição daquele novo modelo de gestão partilhada entre o Estado e as Regiões Autónomas.*

III. Em qualquer uma destas apreciações, procura-se soluções que, reforçando os poderes das Regiões Autónomas, reponham a Legalidade Cons-

titucional ferida por aqueles diplomas nacionais no tocante aos termos da gestão partilhada prevista no EPARAA, tendo por horizonte – como parece ser pragmaticamente aconselhável – a fundamentação que se retira do mencionado Acórdão do Tribunal Constitucional, apesar das nossas críticas ao teor do mesmo e ponderando não haver em Portugal qualquer regra de precedente judicial vinculativo.

## **21. A autonomia legislativa regional e a definição do novo modelo de “gestão partilhada” entre o Estado e as Regiões Autónomas**

**I.** A primeira questão assinalada diz respeito aos termos por que se pode consumir a alteração legislativa pretendida.

Esta dúvida assenta no pressuposto de que há um binómio legislativo – lei/decreto-lei – que define esse quadro, ainda que contrariando os limites estabelecidos no EPARAA.

Diga-se ainda que a solução legislativa nacional se traduziu no exercício de uma competência legislativa primária parlamentar – a lei de bases – e de uma competência legislativa secundária governamental – o decreto-lei de desenvolvimento daquela lei de bases.

**II.** *A via de menor intensidade consiste no exercício de uma competência de iniciativa legislativa de alteração da legislação nacional, no caso obviamente dirigida à alteração da lei de bases.*

O poder de iniciativa legislativa está diretamente previsto na CRP e consiste na possibilidade de a Assembleia Legislativa dar início, no seio da Assembleia da República, a um procedimento de modificação legislativa daquela lei.

Não subsistiria qualquer dúvida quanto à justificação para que esta iniciativa legislativa se concretizasse, pois que se trata de matéria que diz respeito à Região Autónoma dos Açores.

Estaria cumprido o disposto na CRP: “As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos: (...) f) Exercer a iniciativa legislativa, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respetivas propostas de alteração”<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Art. 227.º, n.º 1, al. f), da CRP.

**III.** Mas essa seria sempre uma intervenção *frouxa*, uma vez que não possuiria uma eficácia decisória, ficando sempre dependente da boa vontade da Assembleia da República e da maioria que aí se formasse.

*É por isso que se deve colocar a questão da possibilidade do exercício de uma competência legislativa própria, no âmbito da Região Autónoma dos Açores.*

Uma hipótese seria a da *competência legislativa regional secundária de desenvolvimento*, através da qual as regiões autónomas têm, no seio dos seus poderes, a seguinte competência: “As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos: c) Desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam”<sup>96</sup>.

Só que não é sequer de ponderar esta via intermédia de a Região Autónoma emitir um decreto legislativo regional de desenvolvimento de uma lei nacional que se tivesse restringido aos princípios ou a bases gerais, como constitucionalmente se aceita como um dos títulos da competência legislativa regional secundária.

E porquê? Porque o “mal” está logo na definição do conceito de “gestão partilhada” da lei de bases, e tratando-se de um desenvolvimento, mesmo sendo regional e no âmbito da sua competência, seria imperioso que se respeitasse aquele conceito, que teria uma função paramétrica em relação à legislação regional a ser posteriormente aprovada<sup>97</sup>.

**IV.** O que parece mais seguro é *o exercício de uma competência legislativa regional primária, através da aprovação de um decreto legislativo regional que discipline, no que à Região Autónoma dos Açores diz respeito, o conteúdo da “gestão partilhada” na perspetiva dos poderes que constitucional e estatutariamente lhe devem caber.*

Ora, este parece ser um caso iniludível em que a competência regional se afirma cumprindo os requisitos constitucionalmente estabelecidos:

- *não é matéria reservada aos órgãos de soberania*, por estar fora das matérias especificamente reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, incluindo-se na esfera de concorrência legislativa da perspetiva dos órgãos estaduais;

<sup>96</sup> Art. 227.º, n.º 1, al. c), da CRP.

<sup>97</sup> Sobre a função paramétrica da lei de bases em relação aos diplomas que operam o seu desenvolvimento, v. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1117 e ss.

- *é uma matéria de âmbito regional do ponto de vista territorial na medida em que estão em causa os espaços marítimos dos Açores; e*
- *é uma matéria enunciada no EPARAA, que – como se observou – refere diretamente o conceito de “gestão partilhada”.*

V. No tocante ao primeiro pressuposto, nem sequer é de cogitar numa reserva implícita da República, porque apenas se trataria do foco especial dos termos da intervenção regional na definição do modelo de gestão partilhada, competindo ao Estado a definição da parte que coubesse à sua intervenção.

É verdade que o referido aresto do Tribunal Constitucional chegou à conclusão de que, a despeito de estar em causa apenas uma aplicação territorial regional, a edição de tal quadro legislativo interferi com poderes primários de uma outra entidade jurídico-pública que não a Região Autónoma em causa, que seria o próprio Estado.

É ideia que não nos convence: se o Tribunal Constitucional aceita o conceito de “gestão partilhada”, tal como ele é definido no EPARAA, implicitamente deveria aceitar, no âmbito da autonomia regional, que a definição do respetivo regime legislativo, no que somente à intervenção da Região Autónoma dissesse respeito, fosse feita pelas suas próprias “mãos”, e não viesse tal poder legislativo a ser “expropriado” pelo Estado.

*Se se considera existir direitos de intervenção da Região Autónoma, deve ser ela a exercer a liberdade de conformação legislativa na configuração de tais direitos.*

Isto em nada se confunde com a interferência nas competências do Estado – num aparente caso de “extra-regionalidade” no exercício da autonomia regional – porque o fito único da definição daquele regime seria a adoção de um modelo de intervenção de gestão partilhada no que à Região Autónoma tangesse.

No limite, até se poderia fazer a seguinte segmentação: *a função legislativa regional definiria os termos da intervenção da RAA; a função legislativa estadual definiria os termos da intervenção do Estado.*

Cada órgão legislativo cuidaria da sua intervenção legislativa na construção do modelo de “gestão partilhada” ou “conjunta”, que seria o produto da participação harmoniosa das entidades em causa: do Estado e de cada Região Autónoma.

VI. Ainda em relação ao primeiro pressuposto, note-se que aqui o facto de no plano nacional haver uma concorrência legislativa entre órgãos de soberania não implica que nessa área concorrencial não possam entrar os

órgãos legislativos regionais. Bem ao contrário: cumprindo-se os pressupostos positivos, a intervenção legislativa regional torna-se exclusiva sobre essa matéria, não se concebendo qualquer concorrência legislativa por parte dos órgãos nacionais.

A legislação nacional existente apenas se mantém até à emissão de nova legislação regional sobre a mesma matéria, sobrevigência da lei nacional que se opera por força do princípio da supletividade legislativa do Estado, desde 2004 expressamente reconhecido pela CRP<sup>98</sup>.

**VII.** Tudo isto não impede, no plano pragmático, que seja o próprio Estado a efetuar essas alterações, para tanto havendo vontade política e na certeza de que assim se assegura o menor risco possível de uma decisão adversa por parte do Tribunal Constitucional.

De todo o modo, esta não é uma opção que dependa apenas do poder legislativo regional, e tem de contar com a boa vontade do legislador nacional, cuja legitimidade, ainda assim, se discute não apenas nesta dimensão competencial como sobretudo numa dimensão material.

É o que vamos ver já de seguida.

## **22. A autonomia administrativa regional e a intervenção das Regiões Autónomas na aprovação dos instrumentos de gestão dos espaços marítimos regionais**

**I.** Olhando agora para os aspetos de índole substancial, e não tanto aos de cunho competencial, é de apreciar o modelo a propugnar para as Regiões Autónomas intervirem no plano das suas competências administrativas, para além das competências políticas e legislativas.

*Sendo este um procedimento que na legislação nacional se apresenta como de natureza administrativa, não pode haver qualquer estranheza em se conceber uma intervenção administrativa própria das Regiões Autónomas.*

---

<sup>98</sup> Art. 228.º, n.º 2, da CRP: “Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor”.

Sobre este princípio da supletividade do Direito Estadual em relação ao Direito Regional, v. Jorge Bacelar Gouveia, *A autonomia legislativa...*, pp. 106 e ss.

É isso mesmo o que se retira da CRP, ao dispor-se que “As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos: g) Exercer poder executivo próprio”<sup>99</sup>.

**II.** O *punctum saliens*, agora, é o de saber qual o modelo que pode preencher os requisitos da Constitucionalidade e da Legalidade, sendo desde já de afastar a opção atualmente existente, que degrada as Regiões Autónomas a entidades com competência meramente instrumental ou consultiva.

Desde logo julga-se de afastar a passagem ao outro extremo, o que significaria que as competências – no que aos espaços marítimos regionais respeitassem – apenas competiriam às Regiões Autónomas.

Não haveria aqui “gestão partilhada”, mas uma gestão somente insular e esta escolha padeceria do mesmo vício que se assinala à solução atual, só que de sinal contrário, rebaixando a posição do Estado a uma entidade meramente consultiva, ou nem sequer isso.

**III.** *É prudente e correta a construção de modelos intermédios, que até podem ser mistos, nos quais se oferece um conjunto caleidoscópico de soluções quanto à intensidade da intervenção regional na “gestão partilhada” dos planos de situação e de afetação.*

O modelo mais equilibrado de todos certamente residirá no da “codecisão”, isto é, os instrumentos de gestão dos espaços marítimos, para serem válidos e eficazes, deverem contar, no que aos espaços marítimos insulares diz respeito, com uma intervenção conjunta de duas vontades: do Estado e da Região Autónoma.

Se uma dessas vontades faltasse, não haveria um instrumento de gestão do espaço marítimo validamente aprovado. E, nesta hipótese, pouco importaria a ordem por que se manifestariam as vontades: se primeiro a regional, ou se primeiro a estadual.

**IV.** Ainda dentro de uma solução de codecisão, seria possível engendrar um matiz de codecisão assimétrica, em que uma das vontades pudesse ter um peso superior da outra.

Quais seriam esses critérios? A natureza dos interesses económicos em causa, ou o tipo de utilidade em apreciação, numa perspetiva qualitativa, desde que fosse possível fazer uma hierarquia valorativa entre si.

---

<sup>99</sup> Art. 227.º, n.º 1, al. g), da CRP.

Relembre-se que há opções de codecisão assimétrica ao nível da função legislativa: como vem a ser o caso das leis regionais – o acordo de vontades entre a Assembleia Legislativa e o Representante da República, sendo a recusa deste em assinar superável; ou como vem a ser o caso das leis nacionais – nas quais se carece da vontade da Assembleia da República e do Governo, ainda que depois o peso da vontade do Presidente da República de promulgar os diplomas seja diversa conforme as matérias e conforme o órgão de soberania que promanou o diploma legislativo em causa.

*V. Modelo bastante alternativo ao da codecisão administrativa seria o da intervenção administrativa de tipo “consultivo”, mas em que a Região Autónoma tivesse a possibilidade de emitir um parecer não apenas obrigatório quanto à sua produção mas sobretudo vinculativo quanto às suas conclusões.*

Note-se que o princípio geral no Direito Administrativo Português, em matéria de exercício de competência administrativa consultiva, é o de que *os pareceres são obrigatórios, mas meramente consultivos*: nos termos do Código do Procedimento Administrativo, “Salvo disposição expressa em contrário, os pareceres legalmente previstos consideram-se obrigatórios e não vinculativos”<sup>100</sup>.

Não sendo aqui a vontade administrativa regional tão forte quanto no modelo da codecisão, não deixaria ainda assim de se verificar uma aceitável “gestão partilhada” que não minorizaria os poderes regionais.

*VI. Outra combinação possível seria ainda a junção destes vários modelos, gerando-se um sistema misto, no qual para certas utilizações haveria uma codecisão, e para outras uma intervenção regional consultiva de tipo vinculativo, ou até ainda situações pontuais que, pela sua delicadeza, pudessem seguir o atual modelo da legislação nacional aprovada.*

Assim se aproveitariam as virtualidades dos diversos modelos, ponderando a diversidade de aproveitamentos do espaço marítimo regional, trazendo à solução legislativa uma maior precisão e racionalidade no equilíbrio entre a intervenção nacional e a intervenção regional.

---

<sup>100</sup> Art. 91.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

**VII.** Como quer que seja, a forma do ato jurídico-público que operacionalizaria a aprovação – e as suas posteriores vicissitudes – dos instrumentos de ordenamento e gestão do espaço marítimo regional seria sempre consentânea com a natureza da competência exercida: *um ato de natureza administrativa por se tratar do exercício da função administrativa regional regulamentar*.

É verdade que ao nível do Estado – como sucede com os instrumentos análogos do ordenamento do território – se utiliza uma forma menos comum, que é a “resolução do Conselho de Ministros”, quando haveria formas mais notórias de exercício de uma competência administrativa, como seria a forma do “decreto regulamentar”.

De todo o modo, mesmo aceitando a dificuldade de uma separação rigorosa e sobretudo material entre a função legislativa e a função administrativa regional, seria preferível – até por homologia com a lógica formal das leis estaduais – que o ato fosse de natureza administrativa: “decreto regulamentar regional”, não “decreto legislativo regional”.

## VI

### CONCLUSÕES

#### 23. Enunciado das Conclusões

Do exposto, conclui-se o seguinte:

- a) No contexto do território do Estado, com a natureza de um espaço sob soberania, o território regional – no que também se inclui uma dimensão marítima – tem uma relevância constitucional direta, não propriamente como um senhorio territorial regional paralelo ao do Estado, mas na definição da identidade da autonomia das Regiões Autónomas de Portugal como Estado Regional que é;
- b) Se a dimensão territorial importa para a definição das Regiões Autónomas, assim como outros elementos que integram aquela especificidade no plano da organização político-constitucional portuguesa quanto às entidades jurídico-públicas menores, então deve considerar-se a sua relevância, pelo menos, no plano das opções que sejam tomadas em matéria dos bens que integram o domínio público regional;



- c) Apesar de o art. 84.º da CRP genericamente aceitar que as Regiões Autónomas tenham o seu próprio domínio público, dele não excluindo sequer o marítimo, o certo é que diversa legislação – ao arrepio da orientação constitucional inerente à construção do regionalismo político-administrativo português – lhes vedou essa possibilidade quanto ao domínio marítimo;
- d) Ainda assim, essa nunca seria uma conclusão dramática de ilegítimo afastamento das Regiões Autónomas na intervenção no ordenamento do espaço marítimo regional, pertença do Estado, na medida em que, mais do que a sua titularidade, importa observar os poderes que sobre tal espaço se podem exercer, não sendo aquela dominialidade estadual impeditiva do exercício de poderes regionais próprios, como não é sequer excluído o uso particular por terceiros desse mesmo domínio público, que não o deixa de ser por causa disso;
- e) Na definição do regime do ordenamento e gestão do espaço marítimo regional, o legislador nacional – através da Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, e do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março – entendeu ignorar estes princípios constitucionais e estatutários, estabelecendo um regime legal em que as Regiões Autónomas, no tocante ao ordenamento e gestão dos seus espaços marítimos, são relegadas para uma posição de meros “atores secundários”, com a possibilidade de somente exercerem uma competência consultiva;
- f) Se esta solução legislativa nacional é, por si só, grave, ainda mais grave se torna no caso da Região Autónoma dos Açores, porquanto, neste arquipélago, o EPARAA tem um conjunto de disposições específicas que se referem à necessidade de a intervenção no ordenamento e gestão do espaço marítimo açoriano respeitar o modelo da “gestão partilhada”;
- g) Manifestamente que a opção tomada põe em causa o núcleo fundamental da autonomia regional – estabelecida na CRP e desenvolvida nos estatutos político-administrativos, e até de um modo mais incisivo no caso do dos Açores – porque priva os órgãos regionais de uma qualquer intervenção decisória num domínio em que, sendo pelo menos “partilhado”, alguma competência desse jaez lhe deveria ter sido atribuída;
- h) Isto sem esquecer o facto de na parte que diz respeito à definição dos termos da intervenção regional, a legitimidade do respetivo enquadramento legislativo ser do foro da função legislativa regional, não da

- função legislativa estadual, em razão do regionalismo legislativo que a CRP determina no quadro do Estado Regional que Portugal é;
- i) Esta dita “gestão partilhada” é também contrária à CRP do ponto de vistas das limitações que o Estado sofre nas imposições de descentralização político-administrativa a que está obrigado com as Regiões Autónomas, quer por força do princípio da cooperação regional – que não existe e bem poderia existir através de uma delegação de poderes, de entre outros exemplos – quer por força do princípio constitucional da subsidiariedade – que também não é respeitado porque se escolheu a entidade maior no lugar de se ter optado pela entidade menor, com uma muito maior eficiência decisória na lógica da proximidade geográfica e material que decorre este princípio;
  - j) Infelizmente, tendo tido a oportunidade de o fazer, o Tribunal Constitucional, a pedido da Região Autónoma dos Açores, não viria a considerar esta legislação inconstitucional e ilegal, conquanto no texto que serviu de fundamentação da decisão tomada pela margem mínima se tivesse afirmado que o modelo de “gestão partilhada” escolhido, não sendo em si inconstitucional, poderia ser moldado segundo outras configurações, reconhecendo-se ao legislador nacional uma acentuada liberdade de conformação, entendimento que em várias declarações de voto se reforça, mesmo com a ideia de que a intervenção legislativa em causa deveria caber, exclusivamente, à competência legislativa regional;
  - k) O novo modelo de “gestão partilhada” entre o Estado e as Regiões Autónomas no ordenamento dos espaços marítimos regionais deve ser legislativamente definido pela competência legislativa regional no que a cada Região Autónoma diz respeito, ao abrigo da autonomia legislativa que está constitucional e estatutariamente consagrada, ainda que se aceite, à cautela, que essa definição possa ser realizada ao nível nacional por alteração da lei de bases, para o que cada Região Autónoma tem competência de iniciativa legislativa;
  - l) A intervenção administrativa regional nesse novo modelo de “gestão partilhada” não pode cair no outro extremo de marginalizar a intervenção do Estado, havendo várias combinações possíveis, desde a cogestão à intervenção regional consultiva de eficácia vinculativa, passando ainda por soluções mistas, se bem que a intervenção regional releve sempre do foro da competência administrativa regulamentar.

Este é, salvo melhor, o parecer de

PROF. DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA  
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade  
Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa

Lisboa, 29 de julho de 2016.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este parecer deverá ser enviada para: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa. E-mail: [jbg@fd.unl.pt](mailto:jbg@fd.unl.pt)