



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

RELATÓRIO E PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI Nº
319/2014, QUE DESENVOLVE A LEI N.º 17/2014, DE 10 DE ABRIL,
QUE ESTABELECE AS BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO E DE
GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL

HORTA, 29 DE OUTUBRO DE 2014

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	3131 Proc. n.º 08.06
Data:	014. 10.29 N.º 1331 X



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

RELATÓRIO E PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI Nº 319/2014, QUE DESENVOLVE A LEI N.º 17/2014, DE 10 DE ABRIL, QUE ESTABELECE AS BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL

Capítulo I INTRODUÇÃO

A Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho procedeu à apreciação, relato e emissão de parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência a Presidente da Assembleia Legislativa, sobre o projeto de decreto-lei n.º 319/2014, que desenvolve a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

O mencionado projeto de decreto-lei deu entrada na Assembleia Legislativa no passado dia 20 de outubro, tendo sido enviado à Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho para apreciação, relato e emissão de parecer.

Capítulo II ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores relativamente às questões de competência dos órgãos de soberania que digam respeito à Região exerce-se por força do disposto no nº 2 do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa e na alínea g) do nº 1 do artigo 7º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

Tratando-se de atos legislativos, compete à Assembleia Legislativa a emissão do respetivo parecer, conforme determina a alínea i) do artigo 34º do citado Estatuto Político-Administrativo.

A emissão do parecer da Assembleia Legislativa cabe à comissão especializada permanente competente em razão da matéria, nos termos da alínea e) do artigo 42º do Regimento.

Nos termos do disposto na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores nº 23/2012/A, de 20 de novembro, a matéria relativa a ordenamento do território é da competência da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho.

Capítulo III APRECIÇÃO DA INICIATIVA

a) Do pedido de urgência

No caso presente, foi solicitada a emissão de parecer por esta Assembleia até ao dia 29 de outubro, por razões de urgência fundamentada na necessidade de aprovação do projeto de diploma, “com a maior brevidade possível”, “antes de terminar o prazo estabelecido na lei de bases para a respetiva regulamentação”.

Como atrás se aludiu, o prazo para a audição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores foi fixado em 20 dias pela revisão do respetivo Estatuto Político-Administrativo, operada pela Lei 2/2009, de 12 de janeiro.

Nos termos do disposto no n.º 3 do referido artigo 118.º do EPARAA (e não no n.º 1 do artigo 80.º, como indica o ofício do Gabinete da Presidência do Conselho de Ministros), os prazos para a audição dos órgãos de governo próprio “podem ser encurtados, em situações de manifesta urgência devidamente fundamentada”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

Efetivamente, a Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional define, no seu artigo 30.º, que “[no] prazo de seis meses a contar da publicação da presente lei, são aprovados os respetivos diplomas complementares que definem:

- a) Os instrumentos de acompanhamento permanente e de avaliação técnica do ordenamento do espaço marítimo nacional;
- b) O regime jurídico aplicável à elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional;
- c) O regime jurídico aplicável aos títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional e o regime económico e financeiro associado à utilização privativa do espaço marítimo nacional;
- d) A regulamentação dos meios de financiamento das políticas de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional.”

A legislação determina que os instrumentos de regulamentação deveriam ser aprovados seis meses após publicação daquela. Datando a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional de 10 de abril de 2014, a legislação complementar deveria ser aprovada, no máximo a 10 de outubro de 2014, pelo que a justificação do pedido de urgência, enviado a 15 de outubro de 2014, após o prazo já ter findado, revela-se como extemporânea.

Não obstante, julga esta Comissão encontrar-se a urgência justificada não pelos motivos invocados no pedido, mas sim pela relevância da matéria em questão, especificamente para as Regiões Autónomas.

b) *Na generalidade*

A iniciativa em apreço tem por objeto o desenvolvimento da Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

A iniciativa define o regime de elaboração, aprovação, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional – os planos de situação e de afetação (cfr. artigos 4.º a 45.º do projeto de decreto-lei). Define igualmente o regime jurídico aplicável aos títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional (cfr. artigos 46.º a 74.º do projeto de decreto-lei), o regime económico e financeiro associado à utilização privativa do espaço marítimo nacional (artigos 75.º a 86.º do projeto de decreto-lei), o regime de acompanhamento permanente e de avaliação técnica do ordenamento do espaço marítimo (cfr. artigos 87.º a 93.º do projeto de decreto-lei), bem como o regime de utilização privativa dos recursos hídricos em águas costeiras e de transição para fins aquícolas (cfr. artigos 94.º a 96.º do projeto de decreto-lei).

Para toda a tramitação prevista na iniciativa prevê-se a criação de um balcão único eletrónico (cfr. artigo 3.º do projeto de decreto-lei).

Como objetivos dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional são apresentados (cfr. artigo 4.º, n.º 2 do projeto de decreto-lei):

- a) a execução dos objetivos de desenvolvimento estratégico estabelecidos nos instrumentos estratégicos de política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, nomeadamente na Estratégia Nacional para o Mar;
- b) a promoção da exploração económica sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, assegurando a preservação, proteção e recuperação dos valores naturais e ecossistemas costeiros e marinhos e a manutenção do bom estado ambiental do meio marinho e do bom estado das águas costeiras e de transição, prevenindo os riscos de ação humana e minimizando os efeitos decorrentes de catástrofes e de alterações climáticas;
- c) a ordenação dos usos e atividades a desenvolver no espaço marítimo nacional com respeito pelos ecossistemas marinhos e pela salvaguarda do



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

- património cultural subaquático, visando assegurar a utilização sustentável dos recursos e potenciar a criação de emprego;
- d) a prevenção ou minimização de eventuais conflitos entre usos e atividades desenvolvidas no espaço marítimo nacional;
 - e) a garantia da segurança jurídica e da transparência dos procedimentos de atribuição dos títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional;
 - f) o assegurar da utilização de informação disponível sobre o espaço marítimo nacional.

No que concerne ao plano de situação, é explanado no artigo 9.º, que o mesmo “representa e identifica a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades existentes e potenciais, procedendo também à identificação dos valores naturais e culturais com relevância estratégica para a sustentabilidade ambiental e a solidariedade intergeracional, compreendendo a totalidade do espaço marítimo nacional.

O plano de situação compreende:

- 1) A identificação espacial dos equipamentos e infraestruturas existentes;
- 2) A identificação e a distribuição espacial e temporal dos demais usos e atividades existentes e potenciais, nomeadamente os seguintes:
 - i. Aquicultura e pesca, quando associada a uma infraestrutura construída para o efeito;
 - ii. Biotecnologia marinha;
 - iii. Recursos naturais marinhos;
 - iv. Recursos energéticos e energias renováveis;
 - v. Investigação científica;
 - vi. Recreio, desporto e turismo;
 - vii. Património cultural subaquático;
 - viii. Infraestruturas
- 3) A identificação dos programas e planos territoriais que incidam sobre a mesma área ou sobre áreas do plano de situação que, pela interdependência



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada de ordenamento, identificando ainda as respetivas medidas de articulação e de coordenação, designadamente no que respeita à erosão costeira;

- 4) Os fundamentos estratégicos, legais, técnicos e científicos das respetivas indicações e determinações;
- 5) As áreas e/ou volumes relevantes para a conservação da natureza, biodiversidade e serviços de ecossistemas, designadamente os sítios de proteção e de preservação do meio marinho, incluindo zonas especiais de conservação e zonas de proteção especial, nos termos da lei, e áreas marinhas protegidas classificadas e os recursos sedimentares com potencial interesse como manchas de empréstimo para alimentação e trechos costeiros;
- 6) As redes de estruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional, à segurança interna e a proteção civil, sempre que não haja prejuízo para os interesses do Estado;
- 7) Os valores correspondentes ao património cultural, material ou imaterial, em meio náutico e subaquático, designadamente, sítios de interesse arqueológico classificados ou em vias de classificação, inventariados e conhecidos.

O plano de situação identifica ainda outros elementos relativos à navegação, ilhas artificiais, instalações e estruturas, bem como elementos escritos e gráficos (cfr. artigos 9.º, n.º 2 e 10.º, n.º 1 do projeto de decreto-lei, respetivamente). É igualmente constituído por um conjunto de documentos de representação geo-espacial como definidos no artigo 11.º do projeto de decreto-lei.

A elaboração deste plano de situação é sempre determinada por despacho do membro do Governo responsável pela área do mar (cfr. artigo 12.º do projeto de decreto-lei). No n.º 2 do artigo 12.º do projeto de decreto-lei, determina-se que “para a elaboração do plano de situação respeitante à zona entre as linhas de base



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

e o limite exterior do mar territorial, à zona económica exclusiva e à plataforma continental até às 200 milhas marítimas, o membro do Governo responsável pela área do mar consulta os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, previamente à publicação do despacho referido no número anterior” e, nos n.ºs 3 e 4, que “os órgãos de governo próprio dos Açores ou da Madeira podem propor a elaboração do plano de situação relativo às zonas marítimas identificadas [no n.º 2 do artigo 12.º] que sejam adjacentes aos respetivos arquipélagos, por sua iniciativa ou na sequência da consulta referida no [n.º 2 do artigo 12.º], sendo proferido, em caso de concordância do membro do Governo responsável pela área do mar, o despacho referido no n.º 1 [do artigo 12.º], determinando como entidade responsável pela elaboração uma entidade das regiões autónomas” e que “[O] Governo ouve, previamente à aprovação do plano de situação respeitante à plataforma continental além das 200 milhas marítimas, os órgãos de governo próprio das regiões autónomas”. Mais ainda, no n.º 5 do artigo em apreço, “[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”.

Ainda relativamente ao plano de situação, determina o artigo 14.º do projeto de decreto-lei a existência de uma comissão consultiva que é constituída por representantes indicados pelos vários ministérios e organismos públicos com responsabilidade nas áreas do mar, do ambiente, da conservação da natureza, e dos setores de usos ou de atividades desenvolvidos no espaço marítimo nacional, bem como representantes indicados pelas Entidades Intermunicipais, os quais articulam com os municípios diretamente interessados, e representantes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, na área das suas competências.

Este plano de situação é posteriormente aprovado por resolução do Conselho de Ministros (cfr. artigo 18.º do projeto de decreto-lei).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

O plano de afetação encontra-se previsto nos artigos 19.º a 35.º do projeto de decreto-lei.

Os plano de afetação destinam-se a proceder à afetação de áreas e ou volumes do espaço marítimo nacional a usos e atividades não identificados no plano de situação, estabelecendo, quando aplicável, os respetivos parâmetros de utilização (cfr. artigo 19.º do projeto de decreto-lei), ficando posteriormente integrados nos planos de afetação, após aprovação (cfr. n.º 2 do mesmo artigo do projeto de decreto-lei).

Os planos de afetação incluem, nomeadamente:

- a) A identificação e a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades a desenvolver na área e ou volume de intervenção;
- b) A descrição dos usos e das atividades a desenvolver na área e ou volume de intervenção;
- c) As medidas de articulação e de coordenação com os programas e os planos territoriais, nomeadamente os planos de gestão da região hidrográfica, que incidam sobre a mesma área e ou volume ou sobre áreas e ou volumes que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada de ordenamento, designadamente no que respeita à erosão costeira;
- d) Os fundamentos legais, técnicos e científicos das respetivas indicações e determinações (cfr. artigo 20.º do projeto de decreto-lei), bem como por representação geo-espacial do ordenamento com a identificação da distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades a desenvolver (cfr. n.º 1 do artigo 21.º do projeto de decreto-lei).

A elaboração dos planos de afetação de iniciativa pública é determinada por despacho do membro do Governo responsável pela área do mar, sendo constituída comissão consultiva para acompanhamento do mesmo, nos termos dos já analisados artigos 14.º a 16.º (cfr. artigo 22.º do projeto de decreto-lei).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

A intervenção dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas na elaboração dos planos de afetação está prevista no n.º 4 do artigo 22.º do projeto de decreto-lei, fazendo-se nos moldes previstos para o plano de situação, com as necessárias adaptações (cfr. n.ºs 2 a 4 do artigo 12.º do projeto de decreto-lei).

No caso da existência de interessados na elaboração de plano de afetação, prevê a iniciativa, no seu artigo 31.º, que após o recebimento pelo membro do Governo responsável pela área do mar da proposta de contrato para ordenamento, que aquele procederá à consulta dos representantes dos vários ministérios que tutelam os setores de usos ou de atividades desenvolvidos no espaço marítimo nacional, bem como dos representantes dos municípios diretamente interessados e das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, na área das suas competências, os quais se devem pronunciar no prazo de quinze dias sobre a existência de condicionantes à afetação da área e ou volume aos usos e atividades propostos (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 31.º do projeto de decreto-lei).

A dinâmica, as correções materiais, a alteração, a revisão e a suspensão do plano de situação encontra-se declinada nos artigos 36.º a 40.º do projeto de decreto-lei, bem como a suspensão dos procedimentos de elaboração dos planos de afetação (cfr. artigo 41.º do projeto de decreto-lei).

O regime da invalidade dos planos de situação e de afetação encontra-se plasmada no artigo 42.º do projeto de decreto-lei e a sua eficácia nos artigos 43.º e 44.º do projeto de decreto-lei.

O regime de utilização do espaço marítimo nacional encontra-se previsto nos artigos 46.º a 93.º do projeto de decreto-lei.

Determina-se, no artigo 46.º do projeto de decreto-lei, que o espaço marítimo nacional é de uso e fruição comum, nomeadamente nas suas funções de lazer, não estando a sua utilização comum sujeita a título de utilização privativa, devendo a mesma respeitar a lei e os condicionamentos definidos nos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional aplicáveis (...).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

O regime da utilização privativa do espaço marítimo nacional encontra-se previsto nos artigos 47.º a 63.º do projeto de decreto-lei, sendo o direito de utilização privativa do espaço marítimo nacional atribuído por concessão (cfr. artigos 52.º e 53.º do projeto de decreto-lei), licença (cfr. artigos 54.º a 56.º do projeto de decreto-lei) ou autorização (cfr. artigo 57.º do projeto de decreto-lei), como determinado pelo n.º 1 do artigo 48.º do projeto de decreto-lei.

O procedimento para pedido de emissão de título de utilização privativa do espaço marítimo nacional encontra-se plasmado nos artigos 58.º a 63.º do projeto de decreto-lei, sendo o mesmo submetido à Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (doravante DGRM) (cfr. n.º 1 do artigo 58.º do projeto de decreto-lei), pertencendo àquele organismo a apreciação liminar e proferimento de despacho, de aperfeiçoamento ou de rejeição liminar, como disposto no n.º 1 do artigo 59.º do projeto de decreto-lei. Após a fase de saneamento e apreciação liminar o requerimento é distribuído eletronicamente para as entidades que emitem parecer, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º, sendo estas a Autoridade Marítima Nacional, a Guarda Nacional Republicana, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., a Direção Geral da Energia e Geologia, a Direção Geral do Património Cultural, o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, a Entidade Nacional para o Mercado dos Combustíveis, as Comissões de Coordenação e de Desenvolvimento Regional e o IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P..

A apreciação do pedido é feita posteriormente pela DGRM, proferindo despacho de decisão favorável ou de indeferimento (cfr. artigo 61.º do projeto de decreto-lei).

A promoção da utilização do espaço marítimo nacional está prevista nos artigos 64.º a 74.º, enquadrando-se aqui a possibilidade de lançamento a concurso público para atribuição de título de utilização privativa do espaço marítimo nacional para o desenvolvimento de determinado uso ou atividade sempre que o plano de situação preveja como potencial um determinado uso ou atividade ou na sequência de elaboração de um plano de afetação (cfr. n.º 1 do artigo 74.º do projeto de decreto-



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

lei). Este concurso público é lançado por iniciativa dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do mar, do ambiente e do setor do uso ou atividade a desenvolver, segundo o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 64.º do projeto de decreto-lei e regido pelas disposições dos n.ºs 3 e 4 do artigo 64.º do projeto de decreto-lei e, segundo o n.º 5 do mesmo artigo, pelo Código da Contratação Pública, subsidiariamente e com as necessárias adaptações.

O regime económico e financeiro da utilização do espaço marítimo nacional encontra-se previsto nos artigos 75.º a 86.º do projeto de decreto-lei e determina que o instrumento económico e financeiro que o diploma disciplina é a taxa de utilização privativa do espaço marítimo nacional (doravante TUEM), que visa compensar o benefício que resulta daquela utilização privativa, pela ocupação de uma área ou volume do espaço marítimo nacional, o custo ambiental inerente às atividades suscetíveis de causar impacte significativo no espaço marítimo nacional e a garantia de assegurar o bom estado ambiental, bem como os custos administrativos resultantes do planeamento, gestão pública, segurança marítima, manutenção e fiscalização. A liquidação da TUEM compete, de acordo com o previsto no artigo 82.º do projeto de decreto-lei, à DGRM. A afetação da receita, prevista no artigo 86.º do projeto de decreto-lei, distribui-se em 75% para a DGRM e 25% para os cofres do Estado.

A avaliação do estado do ordenamento do espaço marítimo nacional compete, de acordo com o disposto no artigo 87.º do projeto de decreto-lei, à Direção Geral de Política do Mar que, para avaliação dos efeitos socioeconómicos alcançados pelos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, deve efetuar as devidas consultas aos "diversos serviços da administração central, regional e local, os quais devem prestar atempadamente as informações solicitadas, e facultar aos mesmos a informação por este solicitadas", promover "os contatos necessários com a comunidade científica" e a "participação dos interessados na avaliação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional" (cfr. n.º 4 do artigo 87.º do projeto de decreto-lei).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

A fiscalização e sanções relativas ao cumprimento das normas constantes do projeto de decreto-lei encontram-se previstas nos artigos 89.º a 93.º, dispondo no n.º 5 do artigo 93.º que “o produto da aplicação das coimas é distribuído da seguinte forma: a) 40% para a DGRM; b) 60% para os cofres do Estado”.

A utilização privativa de águas costeiras e de transição para fins aquícolas encontra-se prevista nos artigos 94.º a 96.º do projeto de decreto-lei, aplicando-se taxa de recursos hídricos pela utilização privativa dos recursos hídricos em águas costeiras e de transição para fins aquícolas (cfr. artigo 96.º do projeto de decreto-lei).

O artigo 104.º do projeto de decreto-lei prevê que: “O disposto no presente decreto-lei é aplicável às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo dos diplomas que procedam às necessárias adaptações no que respeita à elaboração dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional”.

c) *Na especialidade*

Na especialidade, não foram apresentadas propostas de alteração.

Capítulo IV

SÍNTESE DAS POSIÇÕES DOS DEPUTADOS

O ***Grupo Parlamentar do PS*** considera que a iniciativa em apreciação não respeita o estatuído na Constituição da República Portuguesa e no Estatuto Político-Administrativo da Região da Autónoma dos Açores (EPARAA) quanto às competências dos seus órgãos de governo próprio e, em particular, quanto aos direitos da Região sobre as zonas marítimas portuguesas, tal como consagrados no artigo 8.º do EPARAA. Parafrazeando o disposto no Acórdão 315/2014 do Tribunal Constitucional, “do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores ressalta um modelo de repartição das atribuições e



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

competências que, no âmbito da função administrativa, não de pertencer ao Estado e à Região Autónoma dos Açores no que respeita ao mar e, em particular, ao domínio público marítimo. Mais precisamente, nele se demarcam (pelo menos) três domínios competenciais distintos, a saber: uma reserva absoluta de Governo da República, respeitante a todas aquelas competências que envolvam o exercício de prerrogativas soberanas ou que pela sua natureza devam ser exercidas de forma unitária em todo o território nacional (segunda parte do n.º 1 e segunda parte do n.º 3); uma competência tendencialmente reservada à Região de licenciamento (e atuações afins) nas áreas da extração de inertes, das pescas e da produção de energias renováveis (n.º 2); por fim, uma ampla zona (residual) de competências concorrenciais entre o Estado e a Região, a qual deve subordinar-se a um princípio de gestão partilhada: ou seja, em que o legislador deve estabelecer mecanismos de codecisão ou de cooperação ou procedimentos reforçados de consulta (primeira parte do n.º 1 e primeira parte do n.º 3)."

Mais dispõe o referido Acórdão que "a competência concorrente entre o Estado e a Região significa que os poderes de gestão são repartidos por órgãos administrativos das duas pessoas coletivas. Mas isso não quer dizer que qualquer um dos órgãos competentes os possa exercer sozinho, prevenindo a jurisdição –isto é, ficando excluída, do seu exercício, a possibilidade de outro órgão competente os poder exercer. É que os poderes de gestão são atribuídos à Região para um exercício conjunto, no quadro de uma gestão partilhada, o que convoca a existência de estruturas organizatório-funcionais e procedimentais que tornem possível a participação e a obtenção do acordo dos vários órgãos competentes".

Mais refere o mesmo que "para haver partilha efetiva na gestão das zonas marítimas é imprescindível uma qualquer forma de colaboração ou coordenação entre a administração do Estado e a administração regional. E daí que os instrumentos que tornem possível essa colaboração devam ser vistos como manifestações do princípio da cooperação entre os órgãos do Estado e os órgãos



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

regionais. Neste modelo de "regionalismo cooperativo", sem perder de vista a natureza unitária do Estado (artigo 6.º e n.º do artigo 225.º da CRP), as fórmulas de coordenação entre órgãos nacionais e os órgãos regionais podem ser muito diversificadas, quer do ponto de vista organizativo, quer do ponto de vista de repartição do ponto de vista da repartição dos poderes de gestão. Na verdade, a comparticipação no exercício da atividade administrativa de uns e de outros órgãos pode assumir diversas formas, desde a criação de instituições de "concertação" entre diversas unidades administrativas, até à previsão de mecanismos procedimentais de consulta, propostas, pareceres, autorizações, aprovações, homologações, informações, etc. Para além do necessário limite da integridade e soberania do Estado, o artigo 8.º do EPARAA não densifica o princípio da gestão partilhada. Em cada utilização concreta do domínio público marítimo não se sabe como é que os diversos órgãos competentes podem partilhar a gestão dessa utilização. Ora, num domínio em que existem atribuições de exercício comum e repartido tem que haver uma definição prévia daquilo que pode ou não ser partilhado, assim como dos termos concretos em que se processa a partilha."

No que respeita ao regime de licenciamento e aos contratos de concessão, refere o citado Acórdão que <<Enquadrando-se os termos de determinada repartição de competências nas "condições de utilização" e "limites" do domínio público marítimo estadual, só os órgãos de soberania, através de intervenção parlamentar ou governamental, poderão decidir o que pode ser partilhado e em que termos. Com efeito, as concretas formas de utilização do domínio público, nomeadamente quanto ao regime de licenciamento e contratos de concessão, são uma das matérias incluídas no n.º 2 do artigo 84.º da CRP que escapam à previsão do artigo 165.º, n.º 1, alínea v) da CRP e por isso, cabem na concorrência legislativa concorrente da Assembleia da República e do Governo.>>

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista manifesta a sua preocupação com o facto de o artigo 30.º do projeto de diploma poder conformar uma violação à CRP,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

no seu artigo 9.º (que indica que é uma tarefa fundamental do Estado assegurar o correto ordenamento do território), conferindo a entidades privadas, no artigo em apreço, um poder de conformar o direito e o interesse público, sendo tal possibilidade, aos olhos deste Grupo Parlamentar, muito discutível. Considera o mesmo, deste modo, que as referências sucessivas a uma tendencial sobreposição do interesse privado ao interesse público indiciadas neste projeto de decreto-lei são, de facto, problemáticas.

Mais, como já se tem tornado prática frequente nos diplomas que chegam à Assembleia para emissão de relato e parecer, o Regime Económico e Financeiro presente no Capítulo V do projeto de decreto-lei não considera quaisquer regras de distribuição e afetação de receitas reguladas pelo artigo 84.º do projeto de decreto-lei, de qualquer percentagem que se destine às regiões autónomas, enquadradas no n.º 3 do artigo 8.º do EPARAA, assim como nos poderes da Região em matéria de ambiente. Desta forma, fica a Região privada de potenciais receitas fiscais que nela poderiam ser potencialmente cobradas ou geradas e também de uma participação nas receitas tributárias do Estado e de outras receitas que lhes poderiam ser atribuídas, tudo isto porque, claramente, o projeto de decreto-lei viola claramente o que dispõe a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, no n.º 1 do seu artigo 24.º, que dispõe que *"as regiões autónomas têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, nos termos dos artigos seguintes, bem como a outras receitas que lhes sejam atribuídas por lei"*, bem como o disposto no artigo 35.º do mesmo diploma, que indica que *"constitui receita de cada região autónoma o produto das taxas, emolumentos e preços devidos pela (...) utilização de bens do domínio público regional"*, desconsiderando as regiões autónomas, não dando qualquer importância à potencial localização geográfica do título de utilização privativa e do tipo de usos e atividades que impliquem a utilização do espaço marítimo nacional. Em suma, o projeto de decreto-lei viola claramente o espírito do n.º 1 do artigo 19.º do EPARAA, que indica que *"a Região dispõe, para as suas despesas, nos termos*



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

da Constituição, do presente Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, de uma participação nas receitas tributárias do estado, estabelecida de acordo com o princípio da solidariedade nacional, bem como de outras receitas que lhe sejam atribuídas" e também o seu n.º 2, que dispõe que constituem receitas da Região todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados no seu território, bem como outros impostos que, em virtude da lei e do Estatuto, lhe pertençam, "nomeadamente em função do lugar da ocorrência do facto gerador da obrigação do imposto".

O entendimento do Grupo Parlamentar do Partido Socialista é de que o presente projeto de decreto-lei viola efetivamente o regime de gestão partilhada que o artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores prevê, relegando o papel das Regiões Autónomas para o de mero consultor e não de verdadeiro codecisor, como prevê a lei. De facto, não se prevê qualquer procedimento de decisão concertada ou de codecisão entre o Estado e a Região, nem mesmo se respeita a competência da Região 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. Mais, não obstante ser a titularidade dos bens do domínio público marítimo pertença do Estado, os n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA têm por base a noção clara de que devem ser reconhecidos certos direitos às Regiões Autónomas relativamente a esses mesmos bens. Não obstante o n.º 2 do artigo 8.º do EPARAA não atribuir de forma expressa competência exclusiva à Região no que respeita às políticas de ordenamento e gestão do espaço marítimo, a ideia de que o mar, os recursos marinhos e as pescas são competência exclusiva da Região está ínsito naquela disposição legal, já que só desse modo poderemos entender que a ela sejam atribuídos poderes de licenciamento da utilização privativa do domínio público marítimo.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

Mais entende o Grupo Parlamentar do Partido Socialista, à luz do previsto nos artigos 53.º e 57.º do EPARAA, que versam sobre a competência da Região para legislar em matérias de pescas, mar e recursos marinhos e ambiente e ordenamento do território, conjugados com o previsto no n.º 1 do artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa, que dispõe que a autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respetivo Estatuto Político-Administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, que a Região é efetivamente competente para legislar sobre a matéria em apreço.

Não obstante não resultar do artigo 8.º do EPARAA não resultar que o domínio do mar seja uma competência submetida à gestão partilhada entre o Estado e a Região. No entanto, o domínio do mar no território dos Açores é, sem qualquer dúvida, uma prerrogativa que é pertença da Região, como resulta inequivocamente do artigo 53.º do EPARAA.

Mais ainda, decorre igualmente da articulação entre as alíneas b) e c) do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa com o previsto no n.º 1 do artigo 38.º do EPARAA, que compete à Assembleia Legislativa desenvolver, para o território regional, os princípios ou bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei ou decreto-lei que a eles se circunscrevam, salvo quando estejam em causa matérias cujo regime seja integralmente reservado aos órgãos de soberania. Mais, o artigo 57.º do EPARAA, articulado com o n.º 1 do artigo 228.º da CRP e com o n.º 1 do artigo 37.º do EPARAA, atribui inequivocamente poderes legislativos à Região, podendo daí concluir-se que apenas as bases do ordenamento do território ficam reservadas à Assembleia da República, de acordo com a alínea z) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP. Dessa forma, entende o Grupo Parlamentar do Partido Socialista que a previsão do artigo 104.º do projeto de decreto-lei viola não só o entendimento da existência de gestão partilhada nas matérias em apreço, como igualmente o exposto na Constituição da República Portuguesa e no EPARAA no que respeita às competências da Região Autónoma dos Açores para legislar sobre a matéria,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

nomeadamente para o desenvolvimento das bases dos regimes jurídicos. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista repudia, desta forma, e veementemente, este atropelo às competências da Região Autónoma dos Açores.

Entende igualmente o Grupo Parlamentar do Partido Socialista que o projeto de decreto-lei em apreciação não respeita o regime autonómico constitucionalmente consagrado na articulação entre os artigos 225.º e 6.º da Constituição da República Portuguesa, remetendo os órgãos de governo próprio das regiões autónomas para um papel meramente administrativo, não lhes atribuindo, em matéria de tão elevada relevância, a importância que constitucional e estatutariamente lhes é devida. Pelas sucessivas violações das previsões legais e constitucionais verificadas e pelo esvaziar completo das competências regionais na matéria, previstas pela iniciativa em apreço, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista manifesta veementemente a sua oposição à iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do PSD** manifesta a sua discordância da iniciativa em apreciação por entender que ela não respeita o estipulado no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e o defendido pela jurisprudência em relação ao papel e às funções que são atribuídas à Região Autónoma dos Açores na “gestão partilhada” do mar. Além disso, considera que a participação dos Açores, pela sua localização e conhecimento, constitui uma grande vantagem para o ordenamento e gestão do espaço marítimo.

O **Grupo Parlamentar do CDS-PP** manifesta a sua oposição à iniciativa.

A **Representação Parlamentar do PCP** não se manifestou.

Nos termos do nº 4 do artigo 195º do Regimento da Assembleia Legislativa, a Comissão promoveu, ainda, a consulta às **Representações Parlamentares do BE e do PPM**.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

A *Representação Parlamentar do BE* manifesta-se contra a iniciativa.

A *Representação Parlamentar do PPM* não se manifestou.

Capítulo V CONCLUSÕES E PARECER

Com base na apreciação efetuada, a Comissão dos Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho deliberou, por unanimidade, com os votos do PS, do PSD e do CDS-PP, emitir parecer desfavorável relativamente ao projeto de decreto-lei n.º 139/2014, que desenvolve a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

Horta, 29 de outubro de 2014

A Relatora,

Marta Couto

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente,

Francisco Coelho