



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

**RELATÓRIO E PARECER SOBRE A REAPRECIÇÃO AO DECRETO
LEGISLATIVO REGIONAL N.º 25/2010 – QUADRO LEGAL DA PESCA
AÇORIANA**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada 3825	Proc. N.º 802
Data: 010, 10, 15	8/1010

PONTA DELGADA, 15 DE OUTUBRO DE 2010



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 15 de Outubro de 2010, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, a fim de reapreciar e dar parecer ao Decreto Legislativo Regional n.º 25/2010, "Quadro Legal da Pesca Açoriana", aprovado pela ALRAA a 14 de Julho próximo passado, tendo em conta o veto de S. Exa. o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores ao referido diploma.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A reapreciação do presente Decreto Legislativo Regional enquadra-se no disposto no artigo 142º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

CAPÍTULO II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

O Decreto Legislativo Regional em análise foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no passado dia 14 de Julho, tendo sido enviado para assinatura do Representante da República no dia 21 de Julho, nos termos do disposto no artigo 48.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo do disposto no artigo 233.º, n.º 2, da CRP, vetou politicamente o diploma, tendo



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

solicitado, em mensagem que acompanhou o referido veto, que a ALRAA procedesse a uma nova apreciação do mesmo e que tivesse em consideração as diversas observações ali apresentadas.

São três os pontos em que o Representante da República apoia a sua posição.

1. Em primeiro lugar, considera que as pescas constituem uma das matérias de particular ligação do interesse nacional e dos interesses regionais, o que exige uma especial concertação e uma delimitação rigorosa das competências constitucionais dos órgãos estaduais e das atribuições autonómicas, fundamentando esta interpretação em dois preceitos:
 - a) No artigo 227.º, n.º 1, al. s), da CRP, que qualifica como atribuição da República a definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marítimos contíguos, atribuindo aos órgãos do Governo Regional um mero poder de *participação* na definição dessa política;
 - b) E no artigo 8.º do Estatuto Político Administrativo dos Açores, entendendo o Representante da República que *“os “denominados direitos da Região sobre as zonas marítimas portuguesas” foram autonomizados pelo artigo 8.º do elenco geral dos “direitos da Região” – estes constantes do artigo 7.º - precisamente porque se pretendeu sublinhar quanto a eles duas coisas: por um lado, que os poderes de gestão aí em causa são de exercício conjunto entre o Estado e a Região; por outro lado, que essa forma de exercício tem como limite inultrapassável a compatibilidade com a integração dos bens em questão no domínio público marítimo do Estado”*. Defende, por isso, que *“...se algum princípio de repartição de atribuições (legislativas e também executivas) se pode induzir das disposições constitucionais e estatutárias analisadas, e que seja aplicável no domínio das actividades em apreço tomadas no seu conjunto, ele é, precisamente, o princípio da concorrência de competências estaduais e de competências regionais, com primado das primeiras (apenas) nos casos em que isso seja exigido pela integridade da soberania do Estado”*.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

2. Em segundo lugar, argumenta o Representante da República que o âmbito do Decreto n.º 25/2010 ultrapassa em muito o âmbito do licenciamento da pesca e que *"parecem escassos os preceitos legais que reflectem imediata ou mediamente as directrizes constitucionais e estatutárias que determinam a integração das actividades de pesca no domínio das competências concorrenciais ou de gestão partilhada entre o Estado e a Região"*.

3. Em terceiro lugar, sustenta ainda o Representante da República que o princípio da cooperação deve ter um sentido duplo (vinculando tanto a Região a ter em conta as posições dos órgãos estaduais, como o Estado a ouvir os órgãos da Região), sob pena de ter de se concluir que só o Estado, ainda que com audição da Região, poderia decidir nas matérias que estão sujeitas a uma gestão partilhada. Propugna, por isso, o Representante da República que, ainda que a Constituição ou o Estatuto Político-Administrativo não prevejam expressamente nada de semelhante ao previsto *"no n.º 2 do artigo 229.º da Lei Fundamental, mas de sentido inverso, isto é, um dever de a Assembleia Legislativa ouvir os órgãos de soberania relativamente às questões da sua competência especificamente respeitantes ao Estado, aplicável sobretudo nos referidos domínios competenciais partilhados ou de gestão conjunta, a verdade é que o princípio da cooperação definido no n.º 1 do próprio artigo 229.º e concretizado pelo artigo 11.º do Estatuto parecem ser suficientes para enquadrar o suprimento dessa lacuna, apontando claramente para a necessidade de colaboração e articulação recíproca entre o Estado e a Região no exercício das respectivas incumbências (reservadas, mas sobretudo) partilhadas. Como lapidarmente estatui o artigo 11.º, «a República e a Região devem cooperar mutuamente na prossecução das respectivas atribuições», impondo-se esse dever de cooperação recíproca, a fortiori, em todos os domínios em que existam atribuições de exercício comum ou repartido"*.

Resumindo, a mensagem do Representante da República, assenta em dois pressupostos interdependentes entre si:

- i) Os domínios abrangidos por este diploma integram-se nos domínios de gestão partilhada entre o Estado e a Região, já que *"...de nenhum preceito constitucional ou estatutário se desprende qualquer regra ou princípio geral*



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

que, no domínio da pesca e das actividades com ela conexas, permita afirmar a exclusividade das competências regionais em face das atribuições dos órgãos de soberania, nem sequer a tendencial primariedade dos interesses regionais sobre os que se encontram sob jurisdição do Estado”;

ii) Estando as matérias objecto do diploma submetidas a um regime de gestão partilhada, a Assembleia Legislativa da Região não poderia deixar de ter encetado um processo de cooperação com as autoridades nacionais.

Por fim, o Representante da República questiona ainda a constitucionalidade de dois preceitos constantes daquele diploma: o n.º 2 do artigo 75.º e o n.º 7 do artigo 110.º, sustentando ser extremamente difícil conciliar os mesmos com o princípio constitucional da equiparação de direitos entre estrangeiros e nacionais, constante do artigo 15.º da CRP, segundo o qual *“os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”*.

Assim, cabe à Comissão Permanente de Economia proceder à análise dos fundamentos do veto por parte do Representante da República, o que faz nos termos seguintes:

1. Repartição de Competências entre o Estado e a Região no domínio das Pescas:

A mensagem do Representante da República – embora faça questão de não colocar em causa a competência da ALRAA para legislar no domínio das pescas e actividades conexas – sustenta que essa matéria está sujeita ao princípio da concorrência de competências estaduais e de competências regionais, apoiando-se tanto no artigo 227.º, n.º 1, al. s) da CRP como no artigo 8.º do EPARAA.

Sucede, porém, ao contrário do que sustenta o Representante da República, aquele princípio não decorre de nenhum dos referidos preceitos (nem dos diplomas nos quais os mesmos se encontram integrados), que têm um alcance significativamente diverso.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

De acordo com o artigo 227.º, n.º 1, al. s), da CRP, "*As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos: [...] s) Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos*".

É desta norma que o Representante da República parece querer retirar que os poderes das Regiões Autónomas nunca poderiam ir para além de um mero poder de participação no "domínio das pescas e actividades conexas" (ainda que reconhecendo competência para legislar sobre essa matéria).

Acontece que esta interpretação não pode ser acolhida, uma vez que esta norma tem de ser compreendida à luz dos artigos 5.º, n.º 2, e 164.º, al. g), ambos da CRP.

Dispõe o artigo 5.º, n.º 2, da CRP: "*A lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos*". Por sua vez, o artigo 164.º, n.º 2, al. g), da CRP preceitua que é da exclusiva competência da Assembleia República a "*definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos*".

Como se pode verificar pela articulação do artigo 227.º, n.º 1, al. s), com os preceitos constantes do artigo 5.º, n.º 2, e do artigo 164.º, al. g), as políticas que aí estão em causa são as que se prendem com a delimitação do território nacional e dos direitos soberanos do Estado (e não com toda e qualquer política, como as políticas económicas, que se possam desenvolver naquela área).

Se fosse outro o entendimento daquele preceito, e nele se compreendessem todas e quaisquer políticas que se prendessem com actividades desenvolvidas nas águas territoriais, na zona económica exclusiva e nos fundos marinhos contíguos, se acabaria por negar à Região o *poder de definição* de qualquer política que possuísse alguma ligação com o mar que circunda todo o território do arquipélago.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Uma tal leitura afigura-se, porém, inadmissível, pois resultaria numa ampla restrição da própria autonomia legislativa regional.

Não poderão restar dúvidas, por isso, que na alínea s) do n.º 1 do artigo 227.º não se incluem todas e quaisquer políticas que se possam desenrolar ou ter qualquer ligação com as águas territoriais ou a zona económica exclusiva. O alcance deste preceito é apenas o de garantir que as Regiões Autónomas serão tidas em conta pela Assembleia da República na definição das opções políticas fundamentais em matéria de delimitação das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos sobre os fundos marinhos contíguos.

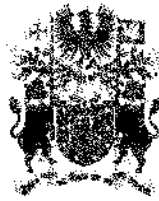
Contudo, é sobretudo no artigo 8.º do EPARAA que o Representante da República fundamenta a sua posição quanto ao “princípio de concorrência de competências estaduais e regionais” no domínio da actividades das pescas, aludindo expressamente que se trata de uma matéria integrada num quadro de gestão partilhada do Estado com a Região.

Tem sido generalizadamente entendido que o domínio público marítimo pertence necessariamente ao Estado.

Contudo, o facto de o Estado ser o titular dos bens do domínio público marítimo não significa, no entanto, que não possam ser reconhecidos às Regiões certos direitos e prerrogativas quanto a esses bens.

É, aliás, esta a base que esteve subjacente ao artigo 8.º do EPARAA, nomeadamente aos seus n.ºs 1 e 3.

As normas constantes do n.º 1 e n.º 3 do artigo 8.º, ainda que assumindo o mesmo pano de fundo (preocupação de envolver tanto o Estado como a Região Autónoma na gestão daqueles bens, seja através de um “gestão integrada” seja através do exercício conjunto dos poderes de gestão), têm objectos diferentes.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Ao contrário do que pretendeu dizer o Representante da República na sua mensagem, o n.º 1 deste preceito visa garantir à Região que os poderes que o Estado detenha sobre os bens que integram o domínio público marítimo do Estado, devem ser exercidos conjuntamente a Região (visando assegurar, desse modo, que não obstante os bens serem estaduais a Região Autónoma dos Açores disporá de efectivos poderes de gestão sobre essa matéria).

Por sua vez, o n.º 3 daquele preceito, embora tenha um objecto mais alargado, dado que compreende no seu âmbito a gestão de todas as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional (e não apenas aquelas que integram o domínio público marítimo), visa instituir um princípio de gestão partilhada entre o Estado e a Região.

Muito embora o n.º 2 do artigo 8.º do EPARAA não atribua expressamente competência exclusiva à Região Autónoma dos Açores no domínio das pescas, a concepção de que as pescas são uma competência exclusiva das Regiões Autónomas está ali pressuposto, só assim se compreendendo que sejam confiados à Região, em exclusivo, os poderes de licenciamento da utilização privativa do domínio público marítimo.

A concepção de que o domínio das pescas é uma competência exclusiva das Regiões Autónomas, concepção que sempre esteve presente no texto constitucional, que integrava o desenvolvimento piscícola nas matérias de interesse específico das Regiões Autónomas, está bem patente no artigo 53.º do EPARAA.

Assim, do artigo 8.º não resulta que o domínio das pescas seja uma matéria submetida à gestão partilhada do Estado e da Região. Na verdade, o artigo 8.º o que pretende garantir à Região Autónoma, é o exercício de poderes de gestão que, à partida, estavam fora do seu alcance, por serem prerrogativas do Estado, estando em causa "a integridade e soberania do Estado". Ora, o domínio das pescas no território dos Açores é – clara e inequivocamente –, como resulta do artigo 53.º do EPARAA, uma prerrogativa regional.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

2. A falta de fundamento para a convalidação do sentido constitucional do Princípio da Cooperação

Sendo a matéria das pescas uma matéria que se integra nas competências próprias da Região Autónoma dos Açores, perdem todo o sentido as considerações tecidas pelo Representante da República relativas à alegada concepção redutora e pouco substantiva que a ALRAA teve do princípio da cooperação, consagrado no artigo 229.º da CRP e no artigo 11.º do EPARAA.

Tanto mais quando se pretende que o dever de cooperação se tenha de concretizar necessariamente num dever de audição, à semelhança do que se prevê no artigo 229.º, n.º 2, da CRP, como sustenta o Representante da República.

Quanto a esta matéria, não podem restar dúvidas que não há, no ordenamento em vigor, qualquer norma que institua um específico dever de os órgãos de governo regional procederem à audição dos órgãos de soberania. As situações em que o princípio da cooperação se traduz necessariamente num dever de audição são excepcionais – cfr. artigos 229.º, n.º 2, da CRP e artigos 115.º a 118.º do EPARAA – e recaem única e exclusivamente sobre os órgãos de soberania. Significa isto, por outras palavras, que só nos casos expressamente previstos na Constituição e no Estatuto (artigo 239.º, n.º 2, da CRP e artigos 115.º e segs. do EPARAA) é que a efectivação do princípio da cooperação se concretiza através da imposição de um dever de audição.

Num Estado de Direito Democrático, a concretização do princípio da cooperação cabe, essencialmente, na liberdade de conformação do legislador. Trata-se, com efeito, de um princípio constitucional e estatutário que comporta “n” possibilidades de concretização ou especificação.

Cabe, antes de mais, ao legislador legitimado democraticamente, decidir se e como o princípio da cooperação deve operar nas diferentes matérias. Neste sentido, mais do que uma norma directamente aplicável e invocável jurisdicionalmente, o princípio da cooperação tem uma inequívoca dimensão programática.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Ora, é, justamente, esta dimensão programática que o Representante da República parece desvalorizar na leitura que propõe na mensagem que acompanha o seu veto.

São diversos os preceitos constantes do Quadro Legal da Pesca Açoriana que dão corpo ao princípio da cooperação, como reconhece o próprio Representante da República.

Só nos casos expressamente previstos na Constituição e no Estatuto (artigo 239.º, n.º 2, da CRP e artigos 115.º e segs. do EPARAA) é que a efectivação do princípio da cooperação se concretiza através da imposição de um dever de audição e o dever de audição recai única e exclusivamente sobre os órgãos de soberania.

3. A articulação das competências Regionais com as competências das autoridades nacionais

Ao contrário do que refere o Representante da República, não só o Quadro Legal da Pesca Açoriana não teve como intenção afastar a aplicação de todas e quaisquer disposições potencialmente aplicáveis ao exercício das actividades em causa no território de pesca nos Açores, como é patente a preocupação do legislador regional em assegurar a existência de mecanismos que permitam a articulação das competências entre as autoridades nacionais e regionais.

Esta intenção está bem evidenciada em diversas disposições daquele diploma. Assim, e para além das diversas disposições enumeradas pelo Representante da República na sua mensagem (o n.º 2 do artigo 7.º, os n.ºs 3 e 4, do artigo 42.º, o artigo 51.º, a alínea *b*) do artigo 66.º ou o n.º 1 do artigo 178.º), ela encontra-se ainda patente noutras disposições do decreto legislativo regional vetado, como, por exemplo, nos artigos 53.º e 54.º, no qual é notória uma preocupação de articulação com as competências do Sistema de Autoridade Marítima, nomeadamente: *i*) na fixação de áreas de operação mais restritas das embarcações (atendendo aos requisitos de segurança aplicáveis e habilitação da tripulação); *ii*) na autorização da deslocação da embarcação de uma ilha para outra; *iii*) na necessidade de ordenamento das



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

actividades pesqueiras; iv) ou no interesse de desenvolver determinadas pescarias, dado que permite que o departamento do Governo Regional responsável pelas pescas possa recorrer a outras entidades com competência na certificação de segurança das embarcações, nas quais se incluem as capitánias.

Saliente-se depois que, muitas das soluções adoptadas neste diploma não introduzem qualquer novidade no actual no ordenamento jurídico regional, encontrando-se já hoje dispersas por vários diplomas legais. O que o diploma aqui em apreciação tem como objectivo é apenas o de sistematizar, generalizar e completar um quadro jurídico que se encontrava disperso e fragmentado.

As soluções agora adoptadas não contêm, assim, os riscos ou problemas apontados pelo Representante da República. Na verdade, muitas daquelas soluções existem já em determinados domínios sem que se tenha registado até hoje qualquer conflito ou qualquer situação em que se tivesse evidenciado a falta de articulação entre as diversas entidades (regionais e estaduais) no exercício das respectivas competências. Destaque-se, por último, que, ao contrário do que refere o Representante da República, não "*...é objectivo confesso do legislador regional definir uma normaçoã prevalente sobre todas e quaisquer disposiçoões (nacionais, regionais ou outras) potencialmente aplicáveis ao exercício das actividades em causa no território de pesca nos Açores*".

Com efeito, o princípio da autonomia política e legislativa das Regiões Autónomas visa, justamente, permitir que, em matérias para as quais estas sejam competentes, elas adoptem, atentas as particularidades dos arquipélagos regionais e a vontade dos legítimos representantes das populações insulares, soluções divergentes daquelas que são consagradas pelo legislador nacional.

A isso acresce que aquela crítica não resiste à realidade, como se pode verificar, aliás, pela análise do artigo 208.º do Quadro Legal da Pesca Açoriana. Este preceito, concretizando o princípio de supletividade consagrado no artigo 228.º, n.º 2, da CRP, estabelece que "*em tudo quanto não se encontrar especialmente regulado no diploma regional aplicam-se as disposiçoões pertinentes dos regimes jurídicos do exercício da*



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

pesca marítima, das embarcações de pesca, e das normas reguladoras da actividade profissional dos marítimos, bem como subsidiariamente, o regime geral das contra-ordenações". Como facilmente se pode constatar, esta norma procura precisamente assegurar a articulação com as competências que, nos termos de legislação da República, pertencem às autoridades nacionais.

Ao contrário de que afirma o Representante da República, o diploma em análise prevê diversas formas de articulação das competências Regionais com as competências das autoridades nacionais.

4. A Inconstitucionalidade dos artigos 75.º, n.º 2 e 110.º, n.º 7 do Quadro Geral da Pesca Açoriana

O Representante da República questiona, ainda, a constitucionalidade de dois preceitos constantes daquele diploma: o n.º 2 do artigo 75.º e o n.º 7 do artigo 110.º, sustentando ser extremamente difícil conciliar os mesmos com o princípio constitucional da equiparação de direitos entre estrangeiros e nacionais, constante do artigo 15.º da Constituição.

De acordo com o n.º 1 do artigo 15.º da CRP: "*os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português*".

A solução adoptada pela nossa Constituição estabelece, deste modo, o princípio geral de equiparação entre portugueses e estrangeiros, reconhecendo aos estrangeiros que se encontrem ou residam no nosso país os direitos e deveres do cidadão nacional.

Resulta, assim, materialmente inconstitucional a opção de reservar apenas aos cidadãos de nacionalidade portuguesa ou de um país membro da União Europeia o exercício das duas actividades aqui em apreciação.

Contudo, não se pode deixar de chamar a atenção que a solução constante dos artigos cuja constitucionalidade é questionada pelo Representante da República nada tem de inovatório no nosso ordenamento jurídico, limitando-se a reproduzir uma



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

solução já vigente no Direito português, que também terá de se ter por inconstitucional.

Recorde-se que, por força de legislação da República (cfr. n.º 2 do artigo 4.º e n.º 3 do artigo 61.º, ambos do Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de Outubro), o exercício das duas actividades aqui em apreciação se encontra reservado, mesmo no âmbito da República, apenas aos cidadãos de nacionalidade portuguesa ou de um país membro da União Europeia.

Não restam pois dúvidas que, como sustenta o Representante da República, os artigos 75.º, n.º 2, e 110.º, n.º 7, do Quadro Legal da Pesca Açoriana (tal como, de resto, os artigos 4.º, n.º 2, e 61.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de Outubro) se encontram feridos de inconstitucionalidade.

A Comissão Permanente de Economia deliberou por maioria, com os votos a favor do PS e do CDS/PP e com as abstenções do PSD e do BE, dar parecer no sentido de confirmar este diploma na generalidade, introduzindo na especialidade as seguintes alterações:

"Artigo 75.º

(...)

1 – (...).

2 — Podem requerer a inscrição marítima os indivíduos, nacionais ou estrangeiros, maiores de 16 anos, sem prejuízo do disposto em convenções ou em outros instrumentos internacionais em vigor no ordenamento jurídico nacional.

3 – (...)."



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

“Artigo 110.º

(...)

1 - (...).

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

7 — O tripulante investido em funções de mestre ou arrais, deve ser titular de cédula marítima com averbamento de categoria não inferior à definida no certificado de lotação de segurança da embarcação regional de pesca, salvo nos casos devidamente autorizados pelo departamento do Governo Regional responsável pelas pescas e fundamentados em razões de carência de mão-de-obra no sector.

8 - (...).”

As propostas para a especialidade, foram aprovadas por unanimidade.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Relator

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Francisco V. César".

Francisco V. César

O presente relatório foi aprovado, por unanimidade.

O Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "José de Sousa Rego".

José de Sousa Rego