



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

N/ Ref. Of. 063/2024

De: 14.05.24

Proc. nº 378/2024

2ª Secção

SUA EXCELÊNCIA O

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Primeiro Ministro requereu a este Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 281º, nº 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas jurídicas constantes: **a)** nº1 do artigo 11.º, artigo 12.º, normas do artigo 14.º e dos nºs 1 e 2 do artigo 15.º do Decreto Legislativo Regional nº 8/2020/A, de 30 de março, com fundamento em inconstitucionalidade, por violação do disposto na alínea v) do nº1 do artigo 165.º da CRP e no nº 4 do artigo 112.º da CRP e, ainda, com fundamento em ilegalidade, por ofensa ao disposto no nº3 do artigo 22.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma do Açores (EPARAA); **b)** Por conexão instrumental com as normas mencionadas na alínea a), as disposições normativas constantes dos nºs 1 e 2 do artigo 1.º, do artigo 2.º e dos nºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional nº 26/2020/A, de 15 outubro; **c)** Por conexão instrumental com as



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

normas mencionadas na alínea a), as disposições normativas constantes dos artigos 1.º, 2.º e 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 41/2023/A, de 28 de novembro.

Nos termos dos artigos 54º e 55º, n.º 3 e 56.º, n.ºs 1 e 4, da Lei do Tribunal Constitucional, notifico Vossa Excelência para, querendo, se pronunciar sobre o pedido no prazo de trinta dias, ao qual acresce a dilação de dez dias.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,

ANEXO: cópias do despacho do Ex.mo Cons. Presidente e do pedido

Rua de O Século, 111, 1249-117 Lisboa – Telef. 213 233 600/700 Fax 213 233 610

Home Page: [http:// www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

E-Mail: processos@tribconstitucional.pt



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 378/24

Despacho

Admito o pedido.

Notifique-se o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores para, querendo, e em representação do órgão autor das normas impugnadas, se pronunciar sobre o pedido, no prazo de 30 dias, nos termos do disposto nos artigos 54.º, 55.º, n.º 3, e 56.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua redação atual.

Lisboa, 13 de maio de 2024

O Presidente do Tribunal Constitucional



José João Abrantes

Elsa Vicente Dias

De: noreplysiged@jurisapp.gov.pt
Enviado: segunda-feira, 1 de abril de 2024 20:33
Para: Processos
Cc: Gabinete do Presidente
Assunto: Pedido de fiscalização da constitucionalidade - Decretos Legislativos Regionais [JURISAPP/S/2024/00967]
Anexos: Pedido de fiscalizacao da constitucionalidade.pdf

Exmo/a, Senhor/a Secretário/a do Tribunal Constitucional,

Com referência ao assunto supra identificado, encarrega-me o Senhor Primeiro Ministro de remeter a V. Ex.^a o requerimento em anexo, solicitando que do mesmo seja dada a necessária entrada.

Cumprimentos cordiais

Virgínia MB Silva

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
N.º _____	
Espécie <u>2ª</u>	N.º <u>378/24</u>
ENTRADA N.º <u>2470</u>	Data: <u>07/04/24</u>

Diretora do Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

Presidência do Conselho de
Ministros
Rua Professor Gomes Teixeira, 2, 1º andar
1399-022 Lisboa
Telefone: 213 927 750
E-mail: virginia.silva@jurisapp.gov.pt

Siga-nos em <https://www.jurisapp.gov.pt/>

e nas Redes Sociais FB e LKin

Não imprima este email! Colabore com o Ambiente!

Aviso de confidencialidade

A informação presente nesta mensagem, bem como em qualquer dos seus anexos, é confidencial e destinada exclusivamente ao(s) destinatário(s), não podendo ser alterada, usada, distribuída, copiada ou disseminada sem autorização. Caso tenha recebido esta mensagem indevidamente, queira informar de imediato o remetente e proceder à destruição da mesma e de eventuais cópias.

A correspondência transmitida via eletrônica tem o mesmo valor da trocada em suporte de papel, devendo ser-lhe conferida, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento (art.º 26, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio).

O Primeiro Ministro

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
N.º _____	
Espécie <u>2.ª</u>	N.º <u>378/24</u>
ENTRADA N.º <u>2470</u>	Data: <u>02/04/24</u>
<u>9</u>	

EXMO. SENHOR

CONSELHEIRO PRESIDENTE

DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Primeiro-Ministro, no exercício da competência que lhe é conferida pela alínea c) do nº 2 do Artigo 281º, da Constituição da República (CRP), requer ao Tribunal Constitucional a declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos seguintes preceitos legais:

- a) Nº 1 do Artigo 11º, Artigo 12º, normas do Artigo 14º e dos nºs 1 e 2 do Artigo 15º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, com fundamento em inconstitucionalidade, por violação do disposto na alínea v) do nº 1 do Artigo 165º da CRP e no nº 4 do Artigo 112º da CRP e, ainda, com fundamento em ilegalidade, por ofensa ao disposto no nº 3 do Artigo 22º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA);
- b) Por conexão instrumental com as normas mencionadas na alínea a), as disposições normativas constantes dos nºs 1 e 2 do Artigo 1º, do Artigo 2º e dos nºs 1, 2 e 3 do Artigo 3º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2020/A, de 15 outubro, com os mesmos fundamentos referidos na alínea precedente;
- c) Por conexão instrumental com as normas referidas na alínea a), as disposições normativas constantes dos artigos 1º, 2º e 3º do Decreto Legislativo Regional n.º 41/2023/A, de 28 novembro, com os mesmos fundamentos referidos na alínea a).

I. Da impugnação das normas dos artigos 11º e 12º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A

1. Enquadramento jurídico e factual

A. Objeções de ordem constitucional e legal ao Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A

1.º

O Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, começa por sublinhar no seu preâmbulo que:

a) A *“realidade histórica regional é muito anterior ao conceito de domínio público marítimo em Portugal e que a Região Autónoma dos Açores carece de uma adaptação dessa lei à sua realidade territorial”*;

b) Embora reconheça *“fortes limitações à introdução de especificidades regionais em matéria de domínio público hídrico, nomeadamente, mormente no que se refere à largura da margem das águas do mar e ao seu limite, e ao processo de reconhecimento da propriedade privada”*, estima o referido preâmbulo que as mais recentes alterações à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro permitem às Regiões Autónomas concretizar as suas aspirações em matéria de gestão e ordenamento do domínio público hídrico no respetivo território;

b) Competiria, assim, *“à Região Autónoma dos Açores regulamentar o processo de reconhecimento de propriedade privada sobre parcelas de leitos e margens públicos, bem como o processo de delimitação dos leitos e margens dominiais e da constituição das respetivas comissões de delimitação, cumprindo com o disposto no n.º 6 do artigo 15.º e no n.º 9 do Artigo 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 78/2013, de 21 de novembro, 34/2014, de 19 de junho, e 31/2016, de 23 de agosto.”*

2.º

Em face desta ordem de propósitos, o Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março dispôs o seguinte nos seus artigos 11º e 12º:

“Artigo 11.º

Homologação ou arquivamento

1 - A proposta de delimitação elaborada pelas comissões de delimitação, instruída com o seu parecer favorável, é submetida à homologação do Conselho de Governo Regional pelo membro do Governo Regional com competência em matéria de recursos hídricos, quando esteja em causa a delimitação do domínio público lacustre, ou pelo membro do Governo Regional com competência em matéria de gestão da orla costeira, quando esteja em causa a delimitação do domínio público marítimo.

(...)

Artigo 12.º

Efeito vinculativo

A homologação da proposta de delimitação é vinculativa para todas as autoridades públicas, sem prejuízo de decisão judicial que venha a ser proferida que vincule o Estado e a Região Autónoma dos Açores.”

3.º

Em Parecer formulado pela Comissão de Domínio Público Marítimo, em 24 de maio de 2022, que se anexa, as normas dos dois artigos mencionados no número precedente deste requerimento, relativas ao poder de homologação das propostas das comissões de delimitação regionais por membros do Governo regional associado a um efeito vinculante dessa homologação para qualquer autoridade, seriam inconstitucionais, porque:

- i) Violariam a reserva de lei parlamentar no que se refere à delimitação do domínio público marítimo (a) do nº 1 do Artigo 84º, conjugado com a alínea v) do Artigo 165º da CRP) permitindo que órgão regional institua regime diverso do que lhe competiria definir;
- ii) Violariam o princípio da unidade do Estado (nº 1 do Artigoº 6º, nº 1 do Artigo 273º da CRP) e ainda o nº 3 do Artigo 22º do EPARAA, na medida que regionalizariam as áreas dominiais que fariam parte do domínio público do Estado integrado no sistema de defesa nacional, o qual não seria regionalizável;
- iii) Violariam a CRP (nº 2 do Artigo 111º da CRP) e o EPARAA (nº 3 do Artigo 22º e nº 1 do Artigo 37º) ao preverem de forma vinculativa para o Estado a delimitação do domínio público marítimo pelo Governo regional, que desafetaria de forma inconstitucional e ilegal, nos termos do seu Artigo 15º, parcelas desse domínio que lhe não competiria desafetar.

Foi consultado o Centro de Competências Jurídicas do Estado sobre o sentido do Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo, tendo Governo da República dado nota ao Governo da Região Autónoma dos Açores das suas objeções de ordem jurídica e constitucional ao conteúdo do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A.

B. O domínio público hídrico na ordem constitucional portuguesa

4.º

A norma do nº 1 do Artigo 84º da CRP determina que pertencem ao domínio público, as “águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluatáveis, com os respetivos leitos”.

5.º

Determina o nº 4 do mesmo Artigo 84º que, sendo reconhecida a existência de bens do domínio público do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, compete à lei definir quais os bens que integram cada um dos domínios dessas pessoas coletivas territoriais, lei essa que integra a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, dado que a matéria sobre a qual incide consta da alínea v) do nº 1 do Artigo 165º da CRP que comete ao Parlamento a “definição e regime dos bens do domínio público”.

6.º

O Acórdão nº 136/2016 do Tribunal Constitucional, citando Vital Moreira e Gomes Canotilho, clarifica que não obstante esta reserva de lei: “(...) *é natural que certos bens não podem deixar de integrar o domínio público do Estado, por serem inerentes ao próprio conceito de soberania (como sucede com o domínio público marítimo e aéreo), não podendo por isso pertencer ao domínio público de entes públicos infraestaduais*”.

7.º

No respeito pelos limites constitucionais expostos, sendo definidos os bens dominiais do Estado por lei ou decreto-lei autorizado, nada parece vedar no plano jurídico aos estatutos político-administrativos (aprovados pela Assembleia da República nos termos do Artigo 226º da CRP e ao abrigo da sua reserva de competência exclusiva prevista na alínea b) do Artigo 161º) a disciplina dessa matéria no âmbito das regiões, nomeadamente, traçando limites aos poderes regionais sobre bens do domínio público estadual ou autárquico.

8.º

A norma do nº 1 do Artigo 2º da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro (Lei da titularidade dos recursos hídricos) determina que o domínio público hídrico “compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas”, sendo que o n.º 2 do mesmo preceito clarifica que o mesmo domínio “pode pertencer ao Estado, às regiões autónomas e aos municípios e freguesias.”

9.º

Os dois preceitos acabados de mencionar devem ser conjugados com o Artigo 4º da mesma Lei que prescreve que o domínio público marítimo é do Estado, o que pressupõe que o domínio público das regiões apenas pode compreender o domínio público lacustre e fluvial, asserção que é confirmada inequivocamente pelo teor da norma do n.º 1 do Artigo 6º da referida Lei n.º 54/2004.

Contudo,

10.º

Será que toda a extensão de lagos, lagoas e cursos de água das regiões autónomas pertence ao domínio público regional, nele incluídos o leito e as margens?

A resposta é negativa.

11.º

Em primeiro lugar, na delimitação do domínio regional haverá que respeitar, de algum modo, o domínio público autárquico a nível de lagos e lagoas, de acordo com o nº 2 do Artigo 6º da Lei nº 54/2005, o qual pode ter áreas de sobreponibilidade com ao domínio público das regiões sobre a mesma matéria.

12.º

Em segundo lugar, de acordo com o Artigo 4º da lei nº 54/2005, já foi observado neste requerimento que pertence ao do Estado o domínio público marítimo e este, numa região autónoma, de acordo com o Artigo 3º da Lei nº 54/2005, compreende também:

"a) As águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas;

(...)

c) O leito das (...) águas interiores sujeitas à influência das marés;

(...)

e) As margens das (...) águas interiores sujeitas à influência das marés."

Por conseguinte,

13.º

O domínio público regional fluvial e lacustre é, igualmente, limitado, no sentido de não compreender águas interiores e respetivas áreas de leito e margens sujeitos à influência das marés, já que essas áreas integram a título parcial, o domínio público marítimo, o qual pertence ao Estado.

14.º

No que concerne às águas sujeitas à influência das marés, o nº 2 do Artigo 10º da Lei em exame determina, quanto à delimitação do leito, que:

"O leito das águas do mar, bem como das demais águas sujeitas à influência das marés, é limitado pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais. Essa linha é definida, para cada local, em função do espraiamento das vagas em condições médias de agitação do mar, no primeiro caso, e em condições de cheias médias, no segundo."

15.º

Já no respeitante à largura das margens dispõem os nºs 2 e 3 do Artigo 11º da referida Lei que:

“2 - A margem das águas do mar, bem como a das águas navegáveis ou flutuáveis sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias, tem a largura de 50 m.

3 - A margem das restantes águas navegáveis ou flutuáveis, bem como das albufeiras públicas de serviço público, tem a largura de 30 m.”

Verifica-se, por conseguinte que,

16.º

A delimitação do domínio regional de cursos de água navegáveis e zonas lacustres nas regiões autónomas não consiste numa competência exclusivamente regional, na medida que o domínio público marítimo do Estado também alcança zonas dessas águas sujeitas à influência das marés.

17.º

Em terceiro e último lugar, o Estatuto Político-Administrativo da R.A. dos Açores (EPARAA) na alínea a) do nº 2 do seu Artigo 22º, confirma que pertencem ao domínio público regional os *“lagos, lagoas, ribeiras e outros cursos de água, com os respetivos leitos e margens”*, sendo que a norma do nº 3 do mesmo artigo *excetua* do mesmo domínio público regional *“os bens afetos ao domínio público militar e ao domínio público marítimo (...)”*.

18.º

Em síntese, a norma do nº 3 do Artigo 22º do EPARAA, conjugada com os artigos 3º e 4º da Lei nº 54/2005, apenas confirma que não integram o domínio público regional lagos, lagoas e cursos de água interiores em áreas especificamente sujeitas à influência das marés já que as mesmas integram o domínio público marítimo estadual, o qual inclui, igualmente, áreas lacustres e fluviais que estejam compreendidas no domínio público militar.

2. Fundamentos de inconstitucionalidade e ilegalidade das normas impugnadas no presente requerimento

Atento o enquadramento jurídico acabado de referir,

19.º

Resulta do disposto no nº 2 do Artigo 2º da Lei nº 54/2005, conjugado com a alínea a) do nº 2 do seu Artigo 22º, que lagos, lagoas e cursos de água não compreendidos no domínio público marítimo, e salvaguardado o domínio público autárquico, integram o domínio público regional.

20.º

Será, assim, constitucionalmente admissível, o sentido normativo decorrente dos artigos 11º, 12º e 15º do DLR n.º 8/2020/A, no segmento ideal que atribui efeito vinculativo para todas as autoridades públicas, do ato de homologação pelo Governo Regional de propostas de delimitação do domínio público regional bem como de atos de desafetação desse domínio público que incidam sobre recursos hídricos que se circunscrevam a áreas lacustres e fluviais não sujeitas à influência das marés e não atribuídas ao domínio público militar.

Contudo,

21.º

Resulta ser organicamente inconstitucional a parcela normativa do nº 1 do Artigo 11º do DLR nº 8/2020/A, que estipula a homologação da proposta da comissão de delimitação pelo “membro do Governo Regional com competência em matéria de gestão da orla costeira, quando esteja em causa a delimitação do domínio público marítimo, conjugada com o Artigo 12º, na medida em que este último preceito confere a vinculatividade desse ato de homologação sobre qualquer autoridade (estadual ou regional).

Com efeito,

22.º

A norma resultante da conjugação entre os dois preceitos do decreto legislativo regional acabados de mencionar, invade a reserva de competência legislativa dos órgãos de soberania, dado que:

- a) A matéria respeitante à definição e delimitação do domínio público hídrico atribuído às diversas coletividades territoriais integra a reserva legislativa de competência da Assembleia da República nos termos do nº 4 do Artigo 84º conjugado com a alínea v) do nº 1 do Artigo 165º da CRP, não podendo as regiões autónomas legislar inovatoriamente sobre a matéria;
- b) O Artigo 4º da Lei nº 54/2005, emitida ao abrigo dessa reserva de competência da Assembleia da República, determina que o domínio público marítimo é afeto ao Estado, sem exceções, o qual exerce, de acordo com a lei e a jurisprudência em vigor, poderes dispositivos sobre a titularidade dos bens do seu domínio, pelo que um diploma legislativo regional, como o que ora se impugna, que regule a delimitação de áreas do domínio público marítimo, contraria o Artigo 4º da referida lei e invade matéria da competência legislativa dos órgãos de soberania que constitui limite negativo à liberdade conformadora do legislador regional (nº 4 do Artigo 112º e alínea a) do nº 1 do Artigo 227º da CRP);
- c) Sobre esta matéria, cumpre atentar na seguinte passagem do Ac. nº 136/2016 do Tribunal Constitucional:

“Pelo que respeita ao domínio público marítimo, pertencendo ele necessariamente ao Estado, então, além da sua titularidade propriamente dita, não poderão ser transmitidos a

outras entidades os poderes que efetivamente a justificam. Atribuir em exclusivo ao Estado a titularidade dos bens em causa, por poderosas razões que se prendem com a soberania, identidade e unidade do Estado, e depois admitir a possibilidade de tal atribuição, através da transmissão a outras entidades, ou de partilha com outras entidades, dos poderes essenciais associados ao domínio, seria uma opção constitucional destituída de sentido, pois esvaziaria de conteúdo essa posição dominial. Aceites as premissas, esta conclusão é inelutável, constituindo, portanto, jurisprudência uniforme e constante deste Tribunal (Acórdãos n.ºs 330/99, 131/2003, 402/2008 e 315/2014)."

23.º

Devendo, igualmente, os atos legislativos regionais circunscrever-se ao âmbito regional como limite positivo e negativo à competência das assembleias legislativas (n.º 4 do Artigo 112.º e alíneas a) a c) do n.º 1 do Artigo 227.º da CRP) parece claro que as normas sindicadas violam estas disposições constitucionais, pelo facto de excederem manifestamente esse âmbito, ao verterem com pretensões vinculantes sobre uma matéria respeitante ao domínio de outra pessoa coletiva, o Estado, como é o caso do domínio público marítimo.

24.º

Sobre o tema, o Tribunal Constitucional é claro (Ac. n.º 258/2007) quando precisa que as leis regionais desrespeitam o critério do "âmbito regional" no caso de afetarem a ordem jurídica nacional, atentas as pessoas envolvidas e os valores em jogo.

25.º

A par dos fundamentos de inconstitucionalidade orgânica do n.º 1 do Artigo 11.º e do Artigo 12.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, ocorre igualmente uma relação de desvalor de ilegalidade radicada na inobservância do EPARAA.

Na verdade,

26.º

A norma do n.º 3 do Artigo 22.º do Estatuto Político-Administrativo da RA dos Açores exclui explicitamente do domínio público regional, o domínio público marítimo que, tal como se observou, pertence ao Estado.

Pelo que,

27.º

As normas impugnadas, ao disporem sobre o domínio público marítimo, como se o mesmo integrasse o domínio público da Região ou como se a região pudesse regular a titularidade de bens dominiais do Estado, enfermam de ilegalidade, nos termos da alínea c) do n.º 1 do Artigo

281º da CRP, pela circunstância de contrariarem no Estatuto, com evidência, o nº 3 do seu Artigo 22º, norma que procede à delimitação negativa do domínio público regional.

28.º

Foi observado nos nºs 9º, 12º e 13º deste requerimento que, embora as águas interiores fluviais e lacustres com os seus leitos e margens integrem o domínio público regional, já as parcelas sujeitas à influência das marés fazem parte do domínio público marítimo, pelo que uma parte do leito e margens acabam por estar compreendidas na esfera dos bens dominiais do Estado (alínea b) do Artigo 3º e Artigo 4º da Lei 54/2005).

29.º

O Artigo 17º da Lei 54/2005 regula o procedimento administrativo de fixação dos limites dos leitos e margens dos domínios públicos do Estado e regiões, incluindo as margens dominiais confinantes com terrenos de outra natureza e, no âmbito desse procedimento, importa reter que:

- a) Relativamente ao domínio público marítimo prevê-se a criação de comissões de delimitação estaduais homologadas por órgãos governativos (n.ºs 3 a 8 do Artigo 17º); e quanto ao domínio público regional estipula-se, igualmente, a criação de comissões da mesma natureza nas regiões autónomas cujas propostas são homologadas pelo Executivo das regiões;
- b) Não é atribuída competência às comissões de delimitação regionais, mas sim às estaduais, a fixação de limites aos leitos e margens das zonas fluviais e lacustres sujeitos à influência das marés pois essas áreas integram o domínio público marítimo;
- c) Será, algo duvidosa a competência das comissões regionais quanto à propositura desses limites, mas é, em qualquer caso, inequivocamente inconstitucional a conjugação normativa do nº 1 do Artigo 11º com o Artigo 12º do DLR nº 8/2020/A que atribui ao ato de homologação do Governo regional efeito vinculativo relativamente aos limites propostos quando afetem bens dominiais do Estado;
- d) Governo Regional não tem competência para a homologar unilateralmente propostas de delimitação das comissões regionais das águas interiores fluviais e lacustres e respetivos leitos e margens em zonas sujeitas à influência das marés e, mesmo havendo águas interiores lagos e lagoas onde convergem o domínio público regional e o domínio público do Estado não é possível reconhecer às Regiões poderes de disposição sobre o domínio que frustrem o objetivo que fundamenta a titularidade do Estado sobre o domínio ou uma parcela deste, não sendo admitidas transferências de poderes dominiais;
- e) O Ac. n.º 136/2016 do Tribunal Constitucional reforça esta conclusão no seguinte passo: *“Da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o domínio público marítimo resulta, assim, de forma clara, que os poderes de domínio que respeitem à integridade e soberania do Estado, assim como aqueles cuja transferência frustraria a finalidade que justifica a*

atribuição da titularidade dominial ao Estado não podem ser transferidos para outras entidades". (...)

"A intransferibilidade de poderes essenciais relativos a bens do domínio público, (...) decorre em primeira linha, como vimos, da própria Constituição (...).

Por mera hipótese,

30.º

Poderia, em tese, em abono da constitucionalidade das normas impugnadas, sustentar-se a partir do nºs 1, 2 e 3 do Artigo 8º do EPARAA, a existência de uma competência legislativa concorrente entre o Estado e a RA dos Açores quanto à definição dos critérios de gestão partilhada do domínio público marítimo dos Açores e que permitiria, em face de inexistência de uma divisão explícita de competências executivas sobre a matéria entre o Governo da República e do Governo da RA, ser defendido que o nº 1 do Artigo 11º e o Artigo 12º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A cumpririam essa tarefa legiferante que mais não seria do que a expressão de uma concertação de vontades decisórias.

Todavia,

31.º

Esse entendimento violaria o limite constitucional do âmbito regional (n.º 4 do Artigo 112º da CRP) invadindo a reserva de competência dos órgãos de soberania, dado que permitiria que um ato legislativo regional dispusesse primariamente sobre a afetação e gestão de bens e interesses que respeitam à pessoa coletiva Estado e, isso mesmo é tornado claro pela jurisprudência do Tribunal Constitucional nas seguintes passagens:

a) *"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, (...) – isto é, ficando excluída, com o 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." (Ac. nº 315/2014);*

b) *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.*

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 nº 2 do artigo 84º da CRP que escapam à previsão do artigo 165º, nº 1, alínea v) da CRP e por isso, cabem na «concorrência legislativa concorrente da AR e do Governo» (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit. pág. 1007 e Acórdão nº 402/2008). A Região Autónoma dos Açores não pode unilateralmente definir os termos da gestão partilhada do domínio público marítimo, justamente porque a regulação primária dessa matéria contendria com as competências das autoridades nacionais. O parâmetro do “âmbito regional” (alínea a) do nº 1 do artigo 227º da CRP), na sua componente institucional, impede que os parlamentos insulares produzam legislação destinada a produzir efeitos relativamente a pessoas coletivas que se encontram fora do âmbito de jurisdição natural das Regiões Autónomas, como é o caso do próprio Estado (cfr. Acórdãos nº 258/2007 e nº 304/2011).

c) “ A competência legislativa para densificar o modelo de gestão contido nos n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º do EPARAA pertence aos órgãos de soberania e não à Região Autónoma dos Açores, ainda que o n.º 1 do artigo 53.º do EPARAA disponha que «compete à Assembleia Legislativa legislar em matéria de pescas, mar e recursos marinhos», especificando a alínea a), do n.º 2, que nessa matéria estão incluídas as «condições de acesso às águas interiores e mar territorial pertencentes ao território da Região», e que, por sua vez, o artigo 57.º disponha que «compete à Assembleia Legislativa legislar em matérias de ambiente e ordenamento do território”. (Ac 484/2022).

Em suma,

32.º

As normas impugnadas dos artigos 11º e 12º do DLR 8/2020/A regularam de forma primária a definição de atributos de titularidade e da gestão de bens públicos em domínios ou em parcelas territoriais que contendem com o domínio público hídrico do Estado e por isso violaram o limite constitucional do âmbito regional, sem prejuízo de nada impedir a RA dos Açores de legislar sobre gestão do domínio público hídrico regional, contanto que o não exceda e não interfira unilateral e inovatoriamente, como o fez, com parcelas próprias do domínio público marítimo do Estado.

II. Da inconstitucionalidade e ilegalidade das normas do nº 1 e do nº 2 do Artigo 15º do Decreto Legislativo Regional nº 8/2020/A e, a título consequencial, das normas do Artigo 14º

33.º

Dispõe o nº 1 do Artigo 15º do DLR nº 8/2020/A:

“Mediante decreto legislativo regional, desde que por motivo de interesse público devidamente fundamentado, pode ser desafetada do domínio público marítimo qualquer parcela do leito ou da margem.”

34.º

Pelo seu turno reza o Artigo 19º da Lei nº 54/2005:

“Pode, mediante diploma legal, ser desafetada do domínio público qualquer parcela do leito ou da margem que deva deixar de ser afeto exclusivamente ao interesse público do uso das águas que serve, passando a mesma, por esse facto, a integrar o património do ente público a que estava afeto.”

Ora,

35.º

Na medida que se esteja diante de domínio público regional integral, a desafetação pode naturalmente ser operada, na base do que foi referido no nº 20º deste requerimento, mediante decreto legislativo regional.

Contudo,

36.º

Estando em causa o domínio público marítimo, o qual pertence ao Estado, a desafetação deverá ser formalizada em lei ou decreto-lei, porque só o Estado, como se demonstrou supra (n.ºs 29º e 31º deste requerimento), pode dispor sobre a afetação de bens do seu domínio ou regular os termos da gestão partilhada desses bens com a Região.

37.º

Por consequência, a norma do nº 1 do Artigo 15º do DLR nº 8/2020/A, ao permitir a desafetação do domínio público marítimo de *“qualquer parcela do leito ou da margem”* viola:

- a) A reserva de competência dos órgãos de soberania (resultante do disposto no nº 4 do Artigo 84º conjugado com a alínea v) do nº 1 do Artigo 165º da CRP);
- b) O limite constitucional do âmbito regional ao regular primariamente sobre a disponibilidade de bens cuja titularidade pertence a outro ente territorial e que não respeitam especialmente à região (nº 4 do Artigo 112º da CRP).

c) A norma nº 3 do Artigo 22º do EPARAA, padecendo de ilegalidade.

38.º

Do mesmo modo, devem ser julgadas inconstitucionais a título consequente, por dependerem instrumentalmente da normação impugnada no número precedente e no n.º 32º deste requerimento:

a) A normas do nº 2 do Artigo 15º que concretiza o nº 1 e remete para o Artigo 14º os termos do conteúdo do diploma de desafetação;

b) As normas dos nºs 1 e 2 do Artigo 14º que regulam o conteúdo do diploma de desafetação de bens do domínio hídrico lacustre e das restantes águas apenas e na medida que se apliquem a bens do Estado compreendidos no domínio público marítimo:

III. Da impugnação nºs 1 e 2 do Artigo 1º e dos nºs 1, 2 e 3 do Artigo 3º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2020/A, de 15 outubro

39.º

O diploma em epígrafe procede à desafetação de um conjunto de terrenos compreendidos no domínio público marítimo integrando-os no domínio privado da RA dos Açores, habilitando, posteriormente, a celebração de um contrato de cedência dos mesmos à associação Clube Naval de Santa Maria, dispondo sobre a matéria nos seguintes termos:

“Artigo 1º

Objeto

1 - Pelo presente diploma, os terrenos integrados em área de domínio público marítimo representados na planta constante do anexo i do mesmo e que dele faz parte integrante são objeto de desafetação do domínio público marítimo, por motivos de interesse público.

2 - Os terrenos dominiais referidos no número anterior e que são objeto de desafetação pelo presente diploma passam a integrar o domínio privado da Região Autónoma dos Açores.

Artigo 3º

Cedência

1. Verificada a desafetação do domínio público marítimo e a sua integração no domínio privado regional, os terrenos objeto do presente diploma podem ser objeto de contrato de cedência a título definitivo e gratuito a realizar com a associação Clube Naval de Santa Maria, nos termos que forem aprovados por resolução do Governo Regional.

2 - O contrato de cedência referido no número anterior é realizado com observância do Regime Jurídico da Gestão dos Imóveis do Domínio Privado da Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2008/A, de 19 de maio, alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2017/A, de 10 de outubro.

3 - O contrato de cedência referido no n.º 1 deve prever, obrigatoriamente, a possibilidade de reversão dos terrenos.

Artigo 2.º

Procedimentos

Os elementos a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, são os constantes do anexo ii do presente diploma e que dele fazem parte integrante.”

40.º

Esta desafetação do domínio público é realizada, de acordo com o Artigo 2º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2020/A, ao abrigo do regime cuja inconstitucionalidade e ilegalidade foi invocada neste requerimento, nomeadamente as normas do Artigo 15º, cujo nº 2 remete para o artigo 14º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, cumprindo transcrever o disposto no mencionado Artigo 2º do primeiro diploma:

“Os elementos a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, são os constantes do anexo ii do presente diploma e que dele fazem parte integrante.”

Assim,

41.º

As normas dos artigos 1º, 2º e 3º e a título instrumental as restantes que integram o Decreto Legislativo Regional n.º 26/2020/A padecem de inconstitucionalidade e ilegalidade consequente, dado o facto de darem concretização a normas do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A cuja inconstitucionalidade e ilegalidade foi invocada nos nºs 37º e 38º neste requerimento, com os fundamentos que aí constam.

IV. Da impugnação dos artigos 1º, 2º e 3º do Decreto Legislativo Regional n.º 41/2023/A, de 28 novembro

42.º

O diploma em epígrafe procede à desafetação de uma parcela de terreno compreendida no domínio público marítimo integrando-os no domínio privado da RA dos Açores, dispondo sobre a matéria nos seguintes termos:

“Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma procede à desafetação do domínio público marítimo, por motivos de interesse público, da parcela de terreno onde se encontram implantadas as ruínas do Forte de São João Baptista da Praia Formosa, situada na freguesia de Almagreira, concelho de Vila do Porto, ilha de Santa Maria.

Artigo 2.º

Procedimentos

Os elementos a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, são os constantes do anexo i ao presente diploma e que dele fazem parte integrante.

Artigo 3.º

Integração no domínio privado da Região Autónoma dos Açores

A parcela de terreno referida no artigo anterior, representada na planta constante do anexo ii ao presente diploma, do qual faz parte integrante, passa a integrar o domínio privado da Região Autónoma dos Açores.”

43.º

Esta desafetação do domínio público é realizada, de acordo com o Artigo 2º do Decreto Legislativo Regional n.º 41/2023/A, ao abrigo do regime cuja inconstitucionalidade e ilegalidade foi invocada neste requerimento, nomeadamente as normas do Artigo 15º, cujo n.º 2 remete para o artigo 14º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, cumprindo transcrever o disposto no mencionado Artigo 2º do primeiro diploma:

“Os elementos a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, são os constantes do anexo i ao presente diploma e que dele fazem parte integrante.”

Assim,

44.º

As normas dos artigos 1º, 2º e 3º e a título instrumental as restantes que integram o Decreto Legislativo Regional n.º 41/2023/A padecem de inconstitucionalidade e ilegalidade consequente, dado o facto de darem concretização a normas do Decreto Legislativo Regional

n.º 8/2020/A cuja inconstitucionalidade e ilegalidade foi invocada nos nºs 37º e 38º neste requerimento, com os fundamentos que aí constam.

V. Conclusões

45.º

Requer o Primeiro-Ministro ao Tribunal Constitucional que declare, com força obrigatória geral:

a) As normas constantes do nº 1 do Artigo 11º e do Artigo 12º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/A, de 30 de março, seja com fundamento em inconstitucionalidade, por violação de reserva de lei parlamentar no que se refere à delimitação do domínio público marítimo (a) do nº 1 do Artigo 84º, conjugado com a alínea v) do Artigo 165º da CRP]; seja, ainda, por inobservância do limite de competência respeitante ao “âmbito regional” enunciado no nº 4 do Artigo 112º da CRP e na alínea a) do Artigo 227º da CRP, dado que as normas sindicadas dispuseram primariamente sobre bens dominiais do Estado não compreendidos nesse mesmo âmbito;

b) A ilegalidade das normas referidas na alínea anterior, por disporem sobre o domínio público marítimo, como se o mesmo integrasse o domínio público da Região ou como se a região pudesse regular a titularidade de bens dominiais do Estado, contrariando manifestamente o nº 3 do Artigo 22º do Estatuto Político-Administrativo da região Autónoma dos Açores, norma que procede à delimitação negativa do domínio público regional;

c) A inconstitucionalidade e ilegalidade da norma do nº 1 do Artigo 15º do DLR nº 8/2020/A, pela circunstância de autorizar a desafetação do domínio público marítimo de qualquer parcela do leito ou da margem de lagos, lagoas e cursos de água sujeitas à influência das marés, igualmente com fundamento na violação da alínea v) do Artigo 165º e do nº 4 do Artigo 112º da CRP, bem como por desconformidade com o nº 3 do Artigo 22º do Estatuto Político-Administrativo da região Autónoma dos Açores;

d) A inconstitucionalidade e ilegalidade, a título consequente:

i) Da norma nº 2 do Artigo 15º do DLR nº 8/2020/A, a qual concretiza o nº 1 desse artigo;

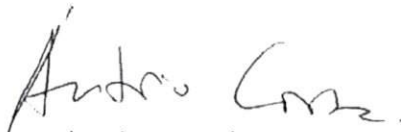
ii) Das normas dos nºs 1 e 2 do Artigo 14º do mesmo decreto legislativo regional que regulam o conteúdo do diploma de desafetação de bens do domínio hídrico lacustre e das restantes águas, apenas e na medida que se apliquem a bens do Estado compreendidos no domínio público marítimo;

e) A inconstitucionalidade e ilegalidade a título consequente, das disposições normativas constantes dos nºs 1 e 2 do Artigo 1º, do Artigo 2º e dos nºs 1 a 3 do Artigo 3º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2020/A, de 15 outubro, por conexão instrumental com as normas mencionadas nas alíneas precedentes do presente número do requerimento e

com os mesmos fundamentos aí referidos, na medida que se apliquem à desafetação de bens integrativos do domínio público marítimo;

f) A inconstitucionalidade e ilegalidade a título consequente, das disposições normativas constantes dos artigos 1º, 2º e 3º do Decreto Legislativo Regional n.º 41/2023/A, de 28 de novembro, por conexão instrumental com as normas mencionadas nas alíneas precedentes do presente número do requerimento e com os mesmos fundamentos aí referidos, na medida que se apliquem à desafetação de bens integrativos do domínio público marítimo.

O Primeiro-Ministro

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'António Costa', written in a cursive style.

(António Costa)