

Exmo. Senhor  
Presidente da Assembleia Legislativa  
da Região Autónoma dos Açores

Dirijo-me à Assembleia Legislativa a que Vossa Excelência superiormente preside para, no exercício da competência atribuída ao Representante da República pelo nº 2 do artigo 233º da Constituição, solicitar uma nova apreciação do Decreto Legislativo Regional nº 25/2010, que define o *“Quadro Legal da Pesca Açoriana”*, dando conta aos digníssimos Deputados da Região das razões que motivaram esta minha decisão.

O Decreto em causa, recebido no meu Gabinete para efeitos de assinatura em 22 de Julho de 2010, tem por objecto *“a regulamentação do exercício da pesca e da actividade marítima na pesca, através da definição de medidas adequadas às especificidades do território marítimo dos Açores”*, declinando-se o respectivo articulado em treze capítulos, ao longo dos quais é versado um amplo leque de matérias de elevada importância para o

desenvolvimento económico da Região: o licenciamento e exercício da actividade de pesca; o regime de autorização das embarcações; a classificação e lotação das embarcações regionais de pesca; a inscrição marítima e o respectivo regime dos marítimos; a fiscalização da pesca e das actividades conexas; e a responsabilidade contra-ordenacional.

No seu conjunto, o referido Decreto consubstancia assim um regime jurídico inovador, de elevada extensão e complexidade, sem paralelo na normação regional até à data vigente sobre este domínio da actividade piscatória e, importa sublinhá-lo desde já, com relevantes implicações em domínios competenciais da República (e até da própria União Europeia).

1. O regime constante do Decreto agora editado pela Assembleia Legislativa tem claro arrimo na nova definição das competências legislativas regionais saída da revisão constitucional de 2004 e, sobretudo, da revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região operada em 2009. Com efeito, não sendo a matéria das pescas uma das que a Constituição reserva expressamente aos órgãos de soberania – não consta, em particular, dos elencos de matérias contidos nos artigos 164º e 165º da Lei Fundamental –, segundo dispõe hoje o artigo 53º do Estatuto “*compete à Assembleia Legislativa legislar em matéria de pescas, mar e recursos marinhos*” e, designadamente, sobre: recursos piscatórios, incluindo a sua conservação, gestão e exploração; actividade piscatória no mar territorial pertencente ao território regional; embarcações de pesca e tripulações.

Sucedem que, apesar de não sofrer dúvida que a Assembleia Legislativa dispõe de competência normativa no domínio material das pescas – mormente à luz da alínea a) do nº 1 do artigo 227º da Constituição e do referido preceito estatutário –, não parece que possam ser esses os únicos padrões de validade (substancial e procedimental) a ter em conta no momento de definir e aprovar um regime com a importância e as

implicações do Decreto aqui em apreço. Muito em particular, no quadro de um Estado unitário como o português, há matérias que se encontram num ponto de confluência entre o núcleo irredutível das competências constitucionais dos órgãos soberanos do Estado e as atribuições autonómicas – tal como estas foram estatutariamente definidas pela Assembleia da República –, sendo nesses casos necessário proceder de forma concertada – e não de modo unilateral – a uma delimitação rigorosa e a uma articulação cuidada de umas e outras, sempre que se pretenda substituir ou reformar os quadros legais previamente em vigor.

Ora, que as pescas constituem uma dessas matérias particularmente sensíveis do ponto de vista da concatenação do interesse nacional e dos interesses regionais é ponto de não carece de demonstração especial, uma vez que é a própria Lei Fundamental a qualificar a *“definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos”* como uma atribuição da República, cabendo aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos da alínea s) do n.º 1 do artigo 227.º, um poder de *“participar”* nessa mesma definição.

Uma análise rigorosa do actual Estatuto Político-Administrativo permite concretizar esta mesma conclusão, apesar da amplitude com que os direitos da Região aí se encontram delineados (cfr. artigos 7.º e 8.º e Ac. T.C. N.º 403/2009). Na verdade, 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* – hipótese em que, naturalmente, aqueles poderes de gestão haverão de ser deferidos em exclusivo aos órgãos de soberania.

Esta ideia que resultado logo do n.º 1 do artigo 8.º – à luz do qual, no que respeita ao domínio público marítimo do Estado, os poderes de gestão serão exclusivos dos órgãos de soberania *sempre que necessário* e de exercício conjunto com as autoridades regionais *sempre que possível* – é depois confirmada pela interpretação do disposto nos n.ºs. 2 e 3 do mesmo preceito estatutário. De facto, excepção feita ao caso particular da competência de licenciamento da extracção de inertes, da pesca e das energias renováveis, prevista no n.º 2, todos os “*demais poderes*” envolvidos na gestão das zonas marinhas sob jurisdição do Estado são (de novo) integrados num (agora designado) “*quadro de gestão partilhada com a Região*”, que todavia tem de cessar sempre que “*esteja em causa a integridade e soberania do Estado*”.

Por conseguinte, de nenhum preceito constitucional ou estatutário se desprende qualquer regra ou princípio geral 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. Ao invés, 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.

2. Assim, considerando que a competência legiferante que inequivocamente cabe à Assembleia Legislativa da Região sobre os temas em referência se encontra materialmente balizada pelos supra-referidas directrizes constitucionais e (sobretudo) estatutárias – e sem que, com esta conclusão, se afecte o princípio da supletividade da legislação nacional, que só vale na medida em que certa matéria esteja (no todo ou em

parte) fora da reservada dos órgãos de soberania (nº 2 do artigo 228º) –, afigura-se legítima a interrogação sobre se o regime que agora se pretende editar se conforma em absoluto com a ideia de que os poderes de gestão sobre os espaços marítimos devem ser exercidos conjuntamente ou no quadro de gestão partilhada entre o Estado e a Região, sempre com salvaguarda da integridade da soberania.

Com efeito, sendo evidente que a disciplina do Decreto nº 25/2010 extravasa em muito o âmbito do licenciamento da pesca – competência aparentemente configurada pelo nº 2 do artigo 8º do Estatuto como exclusiva das autoridades regionais –, parecem escassos os preceitos legais que reflectem imediata ou mediatamente 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.

Com excepção de alguns afloramentos pontuais – o nº 2 do artigo 7º, os nºs. 3 e 4 do artigo 42º, o artigo 51º, a alínea b) do artigo 66º, ou o nº 1 do artigo 178º, relativo à fiscalização, mas logo reduzido no seu alcance pelo nº 2 do mesmo preceito e pelo artigo 191º –, compulsando o articulado do diploma legal, o que transparece é o propósito de construir uma disciplina regional própria, em que se encontram omissas referências à legislação nacional aplicável ao sector – por exemplo, no que respeita à inscrição de marítimos (artigos 73º e seguintes) – e em que nem sempre se faz sentir uma preocupação de ressalva ou de articulação com as competências pertencentes às autoridades nacionais, em particular àquelas que, como o Sistema da Autoridade Marítima, têm a seu cargo missões tão relevantes para o sector: a segurança e o controlo da navegação, a preservação e protecção dos recursos naturais, a prevenção e combate à poluição, o assinalamento marítimo e a ajuda à navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e o salvamento marítimo, a segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo (cfr., em especial, o artigo 6º do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de Março).

Bem pelo contrário, tendo em conta o disposto no artigo 204º, em vez de ressaltar ou procurar a articulação com competências nacionais, o objectivo confesso do legislador regional parece ter sido o de definir uma normação prevalente sobre todas e quaisquer disposições (nacionais, regionais ou outras) potencialmente aplicáveis ao exercício das actividades em causa no território de pesca dos Açores.

3. Por outro lado, ainda que a Constituição ou o Estatuto Político-Administrativo não prevejam expressamente um mecanismo procedimental semelhante ao constante do nº 2 do artigo 229º 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 nº 1 do próprio artigo 229º e concretizado pelo artigo 11º 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 mencionado artigo 11º, “*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.

A não vingar este entendimento, cair-se-ia numa situação paradoxal, em que, apesar de os poderes de gestão relativos a certa actividade serem de *exercício conjunto* ou estarem sujeitos a um princípio de *gestão partilhada* – para utilizar as expressões do artigo 8º do Estatuto –, os termos dessa partilha seriam definidos unilateralmente por uma das partes, sem necessidade de atender aos interesses da outra parte ou tão-só de a auscultar em moldes adequados. Ou então, considerando que em jogo não está apenas a definição dos termos concretos de uma determinada partilha, mas a decisão

(prévia) sobre o que pode (ou não) ser objecto dessa partilha – para além do que já está estabelecido no n.º 2 do artigo 8.º –, seria forçosa a conclusão de acordo com a qual teria de ser o Estado – e só ele, embora com audição da Região – a tomar a decisão sobre ambas as vertentes do problema.

Por outras palavras, a preferir-se uma visão menos exigente do princípio da cooperação, teriam que ser os órgãos de soberania, por meio do respectivo poder legislativo, a decidir o que poderia ser partilhado no domínio material em questão e em que termos o deveria ser – interpretação que redundaria em evidente prejuízo da competência da Assembleia Legislativa.

4. Neste contexto, o exercício presente do poder de veto atribuído ao Representante da República visa, no essencial, solicitar à Assembleia Legislativa que, na sua qualidade de titular da competência normativa na matéria em questão, tome a iniciativa de desencadear um processo alargado de consultas dos órgãos de soberania e das demais autoridades nacionais que dispõem (também) de competências no âmbito da pesca e das actividades conexas – mormente o Ministério da Defesa, a Marinha e o Sistema de Autoridade Marítima –, assumindo depois o encargo de reflectir no articulado do Decreto em análise o resultado dos contributos recolhidos, no sentido de o aproximar das directrizes materiais resultantes sobretudo dos n.ºs. 1, 2 e 3 do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo.

De modo algum, portanto, se pretende fazer um juízo de mérito político menos favorável sobre o conjunto do regime delineado pelo Decreto n.º 25/2010 – aliás, a vários títulos meritório –, almejando-se antes exortar a Assembleia Legislativa para que faça uma aplicação mais exigente e substantiva do princípio da cooperação entre os órgãos de governo próprio da Região e órgãos de soberania, de modo a que o diálogo profícuo entre ambos possa contribuir para o aperfeiçoamento de algumas das soluções normativas agora avançadas.

5. À margem da problemática versada – mas nem por isso menos importante –, serve ainda esta missiva para alertar a Assembleia Legislativa para a extrema dificuldade em compaginar o regime constante do n.º 2 do artigo 75.º e do n.º 7 do artigo 110.º do Decreto em apreciação – onde se estabelecem preferências de inscrição e recrutamento em benefício dos cidadãos portugueses – com o princípio constitucional da equiparação de direitos entre estrangeiros e nacionais, constante do artigo 15.º da Constituição, tal como este tem vindo a ser interpretado pela doutrina e aplicado pela jurisprudência (cfr. Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2.ª ed., Coimbra, 2010, págs. 261 e segs.).

Com os mais cordiais cumprimentos, saúdo, na pessoa de Vossa Excelência, todos os Senhores Deputados.

Angra do Heroísmo, 2 de Agosto de 2010.

O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

*José António Mesquita*